

LE MANDAT BRITANNIQUE EN PALESTINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Maurice MOCH

Président : M. René MAUNIER.

Suffragants { M. GEOUFFRE de LAPRADELLE.
M. J. BARTHELEMY.

EDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

—
1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions doi-
sont être considérées comme propres à leurs auteurs***

LE MANDAT BRITANNIQUE EN PALESTINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Maurice MOCH

Président : M. René MAUNIER.

Suffragants : { M. GEOUFFRE de LAPRADELLE.
M. J. BARTHELEMY.

EDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

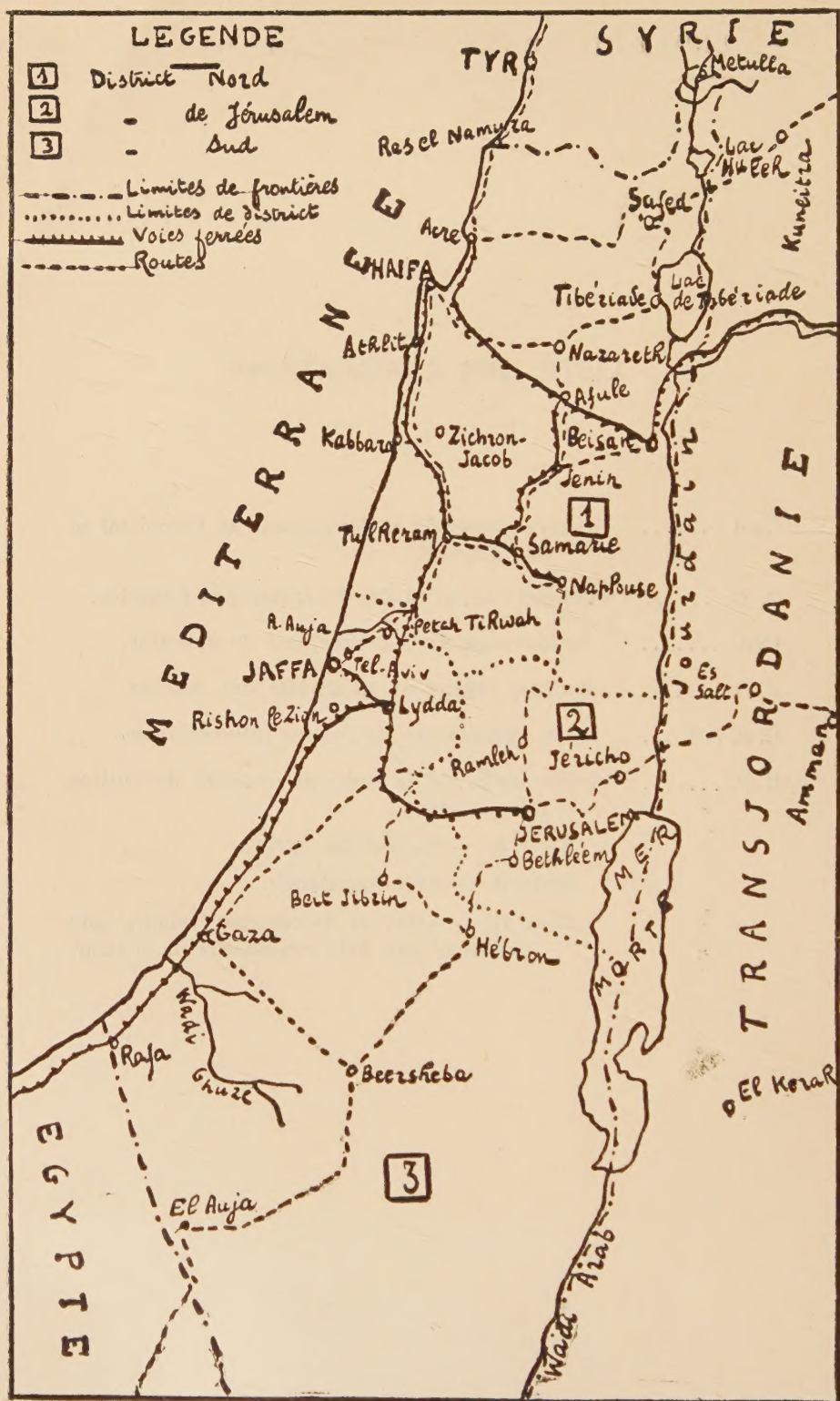
—
1932

* 26565



LISTE DES ABRÉVIATIONS

Cmd	Papers presented to Parliament by Command of His Majesty.
O. G.	Official Gazette of the Government of Palestine.
Ord.	Ordonnance du Gouvernement de Palestine.
J. O.	Journal officiel de la Société des Nations.
C. P. J. I. ...	Cour permanente de Justice internationale.
C. P.	Publications de la Cour permanente de Justice internationale :
	Série A. — Recueil des Arrêts.
	Série B. — Avis consultatifs.
	Série C. — Actes et Documents relatifs aux Arrêts et aux Avis consultatifs de la Cour.



LE MANDAT BRITANNIQUE EN PALESTINE

INTRODUCTION

DES MANDATS INTERNATIONAUX

I. — ORIGINE ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

L'institution des mandats, absolument nouvelle dans le droit des gens, est prévue à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et elle nous apparaît comme une tentative d'application des plus intéressantes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, impliquant « au profit de certaines nations désignées par leur expérience ou leur position géographique, le droit de prendre des mesures d'administration vis-à-vis des colonies et des territoires qui, à la suite de la guerre mondiale, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes » (1), afin que ces colonies ou territoires puissent entrer plus tard, à leur tour, comme Etats indépendants au sein de la communauté internationale.

Le mandat international présente un double caractère juridique :

1° Il apparaît d'abord comme une *tutelle* et, à ce titre, il constitue une charge établie, non dans l'intérêt du mandataire, mais dans celui du territoire sous mandat ;

2° L'Etat désigné pour administrer un autre peuple exerce

(1) Fauchille, *Traité de droit international public*, 2^e partie, livre 1, p. 813.

l'autorité dans le territoire sous mandat, non pas en son propre nom, mais « en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations ».

Dans les Quatorze Points formulés par le Président Wilson, le 8 janvier 1918, le principe nouveau de non annexion fut déclaré applicable aux provinces turques, dans des termes, d'ailleurs, assez imprécis. Le douzième point, relatif à ces territoires est ainsi conçu :

« Aux provinces turques de l'Empire ottoman actuel serait garantie pleinement la souveraineté ainsi que la sûreté; mais d'autre part, il faut assurer aux autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime turc une sûreté certaine d'existence et une possibilité absolument dépourvue d'entraves d'un développement autonome ».

Sous l'influence de cette nouvelle doctrine, le général Smuts exposa, pour la première fois, l'idée même du mandat international, dans une brochure célèbre, parue à la fin de l'année 1918 sous le nom « *The League of Nations. A practical suggestion* ».

Nous ne retracerons pas l'historique des négociations de paix, dans ses rapports avec la question des mandats, cette étude ne rentrant pas dans le cadre de cet ouvrage.

Nous rappellerons seulement que l'article 22 du Pacte, annexé aux traités de paix conclus avec l'Allemagne et la Turquie, à Versailles et à Sèvres, distingue trois catégories de mandats — dont le caractère doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire et les autres circonstances analogues :

1° *Les mandats A*, applicables à « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman » et « ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules »;

2° *Les mandats B*, comprenant le Togo, le Cameroun, l'Est Africain britannique et belge, pour lesquels a été établi le principe de l'administration directe, sous cette double réserve qu'ils prévoient des garanties :

a) En faveur des indigènes, tels que la prohibition de la traite, du trafic des armes, la liberté de conscience et de religion ;

b) En faveur des autres Membres de la Société des Nations (égalité pour les échanges et le commerce).

3° *Les mandats C*, applicables au Sud-Ouest Africain et aux îles du Pacifique qui seront administrés par la Puissance mandataire « comme partie intégrante de son territoire », sous réserve des garanties indiquées ci-dessus et du contrôle de la Société des Nations.

II. — DES MANDATS A

En ce qui concerne les mandats A, l'article 94 du traité de Sèvres reproduit la formule contenue dans le Pacte et déclare que les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22, « provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

Le traité de Sèvres n'ayant pas été ratifié fut remplacé par le traité de Lausanne, qui ne contient aucune disposition particulière, relative aux mandats A. Il ne restait, dès lors, pour définir le statut de ces territoires que le quatrième paragraphe de l'article 22.

D'après M. Van Rees, ces dispositions signifient que l'indépendance n'est reconnue que virtuellement, en ce sens que le plein exercice de l'indépendance ainsi que de la souveraineté, qui en est la source, a été suspendu provisoirement et confié à la Puissance mandataire, qui est seule responsable de la bonne exécution du Mandat (2).

Les termes de l'article 22 — qui étaient vagues à dessein — permirent aux Puissances mandataires de tenir compte des

(2) Van Rees. Les mandats internationaux. Livre II. Les principes généraux du régime des Mandats, p. 93.

situations propres à chaque territoire et de leur donner, suivant les cas, un degré d'autonomie plus ou moins grand.

En particulier, les territoires sous mandat A n'ont pas atteint partout le même état de développement politique; dans l'ordre, en commençant par les pays auxquels l'autonomie a été accordée dans la mesure la plus large, vient d'abord l'Irak, puis la Syrie, enfin, la Palestine.

IRAK. — De l'avis du Gouvernement britannique, les traités de 1922 et les accords subséquents devaient apporter à l'administration de l'Irak les conseils et l'aide visés par l'article 22 du Pacte et fournir une méthode qui puisse satisfaire aux principes généraux contenus dans cet article.

L'article 2 du statut organique de l'Irak semble en contradiction avec le Pacte puisqu'il déclare « que l'Irak est un Etat souverain, libre et indépendant, que ses droits souverains sont indivisibles et inaliénables et que son gouvernement est celui d'une monarchie héréditaire, à forme représentative ».

Pourtant, la Commission permanente des mandats, se conformant aux décisions du Conseil, continua de traiter l'Irak comme un territoire sous mandat.

D'après le rapport sur les progrès de l'Irak soumis par l'Angleterre à la Commission permanente des mandats, en 1931 :

« Le Gouvernement britannique reconnaît qu'une forme quelconque de contrôle était indispensable et que la seule question qui se posait revenait à savoir si le pouvoir constituant devait être réservé au Haut-Commissaire ou s'il était possible de s'en remettre seulement aux dispositions d'un traité, afin que ses conseils fussent suivis par le Gouvernement de l'Irak. Le Gouvernement britannique a décidé, en conformité avec l'article 22 du Pacte, que la deuxième alternative était préférable à la première. Il lui est apparu que les conseils et l'aide prévus à cet article, lesquels ne seront plus réclamés le jour où les obligations du Mandataire auront pris fin par l'établissement en Irak d'un gouvernement pleinement indépendant, devaient, dès le début, prendre en théorie la forme qu'ils avaient en fait, à savoir celle de conseils, plutôt que de contrôle véritable » (3).

(3) Special report on the progress of Irak during the period 1920-1931, p. 22.

Le traité signé à Bagdad le 30 juin 1930, qui doit entrer en vigueur en 1932, quand l'Irak sera devenu membre de la Société des Nations, prévoit l'établissement entre les Puissances contractantes d'un traité d'amitié et d'alliance; il y aura lieu à des échanges de vues toutes les fois que se poseront des questions de politique extérieure pouvant affecter les intérêts communs des deux pays (art. 1^{er}); ce traité remplacera tous les traités antérieurs actuellement en vigueur, tous les pouvoirs et attributions qui étaient précédemment conférés au Gouvernement britannique, en sa qualité de Mandataire, seront dévolus au roi de l'Irak, qui aura également à assumer toute responsabilité, en ce qui concerne l'exécution des obligations internationales conclues, en son nom, par le Gouvernement britannique.

La Grande-Bretagne se fait reconnaître, en Irak, le droit à la protection constante, en toutes circonstances, des moyens de communication essentiels à la sécurité de son Empire et obtient la concession de bases aériennes, sur quelques points du territoire.

SYRIE. — D'après M. Van Rees, le seul régime appliqué aux territoires de la catégorie A qui reflète fidèlement l'esprit de l'article 22 du Pacte est celui institué par le Mandat pour la Syrie et le Liban, dont les termes consacrent la collaboration des pouvoirs des autorités locales et de ceux du Mandataire (4).

L'article 1^{er} prescrit que le Mandataire élaborera, dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

« Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. »

De ces termes, il résulte que le statut organique n'érigera pas nécessairement la Syrie et le Liban en Etats libres et complètement indépendants mais qu'il facilitera l'évolution progres-

(4) Van Rees. *Op. cit.*, p. 105.

sive de ces territoires, en vue de l'indépendance complète; de plus, le statut ne sera pas fait par la Puissance mandataire, de sa propre autorité, mais en collaboration et en accord avec les autorités indigènes (5).

En attendant l'élaboration du statut, la Puissance mandataire se réserve de larges pouvoirs d'administration. Le représentant accrédité de la Puissance mandataire, exposant les vues de son gouvernement à la réunion extraordinaire de la Commission des Mandats, consacrée aux affaires de Syrie et tenue à Rome en février 1926 déclara que la Puissance mandataire doit créer graduellement, dans les pays de mandat « des organes indigènes tels que, lorsqu'ils seront complets, ils pourront assurer entièrement le gouvernement du pays et que, s'ils fonctionnent convenablement, l'intervention du mandat n'ait pas à se produire. Il en résulte qu'il ne doit pas y avoir interposition du mandat à l'intérieur même des gouvernements indigènes...

« Le mandat ne peut être considéré comme arrivant à son fonctionnement définitif que lorsque le statut organique est arrêté et promulgué, ce statut devant comporter des gouvernements indigènes complètement développés, et en même temps définir les pouvoirs réservés au Mandataire pendant la durée où la tutelle est considérée comme restant nécessaire aux pays soumis au régime du mandat » (6).

La loi constitutionnelle pour la Syrie fut votée en mai 1930 avec la Constitution organique de la république libanaise — reproduisant la précédente constitution organique de mai 1926 — de la province d'Alexandrette, du Gouvernement de Lattaquieh et du Gouvernement du Djebel-Druze.

En vertu de l'article 90 de la Constitution libanaise, « les pouvoirs établis par la présente Constitution s'exerceront sous réserve des droits et des devoirs de la Puissance Mandataire, tels qu'ils résultent de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et de l'Acte du Mandat ».

(5) Van Rees. *Op. cit.*, p. 106.

(6) C. P. M., 8^e Session, p. 45.

L'article 91 indique « que l'Etat du Grand-Liban demandera, dès que les circonstances le permettront, son admission à la Société des Nations, en ayant recours aux bons offices de la Puissance Mandataire ».

L'article 1^{er} de la Constitution syrienne dispose que la Syrie est un Etat indépendant et souverain; comme le Liban, la Syrie est une monarchie parlementaire; elle comprend une Chambre des Députés, un Président de la République, nommé à la majorité des voix et au suffrage secret par les membres de la Chambre et un Conseil des Ministres, responsable devant la Chambre.

L'article 116 réserve les obligations de la Puissance mandataire, conformément aux principes exposés ci-dessus.

D'après cet article :

« Aucune disposition de la présente Constitution n'est et ne peut être en opposition avec les obligations contractées par la France, en ce qui concerne la Syrie, particulièrement envers la Société des Nations.

« Cette réserve s'applique spécialement aux articles qui touchent au maintien de l'ordre, de la sécurité et à la défense du pays, et à ceux qui intéressent les relations extérieures.

« Pendant la durée des obligations internationales de la France en ce qui concerne la Syrie, les dispositions de la présente Constitution qui seraient de nature à les affecter ne seront applicables que dans les conditions déterminées par accord à intervenir entre les Gouvernements français et syrien. »

Bien qu'il soit encore trop tôt pour formuler un jugement sur le nouveau statut organique, les élections venant seulement d'avoir eu lieu en Syrie, on peut dire, d'une façon générale, que le mandat français en Syrie et au Liban a déjà obtenu des résultats fort appréciables, dans un cadre constitutionnel conforme aux dispositions de l'article 22 du Pacte.

PALESTINE. — En Palestine, le Mandataire devait tenir compte, à la fois, des intérêts des populations arabes et des droits reconnus aux Juifs, en vertu de la Déclaration Balfour. Il ne pouvait, de prime abord, accorder l'autonomie au pays, car elle aurait rapidement conduit à l'abrogation des dispo-

sitions relatives à l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif. Aussi a-t-il dû recourir à la méthode de l'administration directe, tout comme s'il s'était agi d'un mandat pour un territoire des catégories B et C.

Ce système d'administration était le seul possible ; en raison de l'importance des intérêts en présence en Palestine, il convenait, en effet, d'éviter les solutions hâtives, afin de pouvoir arriver, par la suite, à une entente véritable entre les Juifs et les Arabes et résoudre ainsi, d'une façon satisfaisante, un des problèmes les plus complexes de notre époque.

Contrairement à tous les autres mandats qui ne confèrent de pouvoirs ou n'imposent d'obligations qu'au Mandataire, le mandat pour la Palestine emploie indifféremment les termes de Mandataire et d'Administration de la Palestine, actuellement personnifiés l'un et l'autre par le Haut-Commissaire, qui est lui-même le représentant du Mandataire.

Toutefois, l'Administration de la Palestine est considérée par le mandat comme un pouvoir distinct, à savoir le gouvernement du pupille, lequel se trouve actuellement sous la tutelle du Mandataire (7).

Les articles du mandat qui se rapportent à des attributions ou à des obligations pouvant résulter des dispositions du mandat ou à un état de choses qui suppose l'octroi à la Palestine d'une certaine autonomie emploient généralement le terme d'Administration de la Palestine, de préférence à celui de Mandataire, par exemple l'article 4, relatif à l'Agence juive, l'article 6 à l'immigration des Juifs, l'article 7 à une loi à édicter sur la nationalité, l'article 17 relatif à l'organisation de la défense du pays, l'article 23 à la fixation des jours de repos légaux des différentes communautés. Le caractère distinct de l'Administration de la Palestine ressort explicitement de l'article 13 qui prévoit des arrangements entre le Mandataire et l'Administration, au sujet des Lieux Saints et de l'article 28 qui parle d'obligations financières contractées par le Gouvernement de la Palestine et qui, de plus, prévoit qu'à l'expiration

(7) Bentwich. *The Mandates system*, p. 26.

du Mandat l'Administration deviendra le Gouvernement de la Palestine.

Par contre, les articles qui se réfèrent aux principes fondamentaux du régime des mandats ou à des questions présentant un caractère international, emploient le terme de Mandataire, ainsi le préambule confie le Mandat à la Puissance Mandataire, l'article 1^{er} lui donne pleins pouvoirs de législation et d'administration, l'article 2 le rend responsable de la mise à exécution de la politique du Foyer national juif ainsi que de la sauvegarde des droits civils et religieux des habitants, l'article 5 lui impose l'obligation de défendre l'intégrité territoriale de la Palestine, l'article 12 lui confie les relations extérieures du pays, l'article 15 le charge de garantir la liberté de conscience et le libre exercice des Cultes, l'article 18 le rend responsable de l'application du principe de l'égalité de traitement entre tous les nationaux membres de la Société des Nations.

Ces tendances sont généralement reproduites dans les diverses dispositions de la Constitution de la Palestine de 1922, laquelle prévoit, à l'article 26, que le Haut-Commissaire devra soumettre à l'approbation du Gouvernement britannique toutes les mesures qui se rapportent à des dispositions formelles du Mandat. Dans l'ensemble, la législation directe, rendue en vertu d'Ordres en Conseil ou d'Actes du Parlement reste l'exception et la compétence en matière législative, exécutive et judiciaire est généralement laissée à l'Administration de la Palestine, représentée, il est vrai, par le Haut-Commissaire, mais, dès que les circonstances le permettront, les pouvoirs qui lui ont été réservés seront transférés aux organes administratifs du pays.

III. — CARACTÈRE PARTICULIER DU MANDAT PALESTINIEN

Est-il compatible avec l'article 22 du Pacte ?

Le mandat britannique en Palestine présente un double caractère, le Mandataire ayant assumé à la fois des obligations envers la population, conformément aux principes généraux énoncés à l'article 22 du Pacte et envers le peuple juif, s'étant engagé à mettre en application la Déclaration Balfour; les prin-

cipales Puissances Alliées, en effet, ont convenu que le Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par lesdites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif « étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ».

On se trouve donc en présence d'une obligation envers le peuple juif, d'une part, et la population non juive de Palestine, d'autre part. D'après une déclaration faite par M. Mac Donald à la Chambre des Communes, le 3 avril 1930, « le Gouvernement britannique est fermement résolu à donner effet, dans la même mesure, aux deux parties de la déclaration et à rendre impartialement justice à toutes les catégories de la population de la Palestine ».

En résumé, du caractère particulier du mandat palestinien résulte pour le Mandataire deux obligations fondamentales : l'établissement du Foyer national juif et l'instauration d'institutions de libre gouvernement; on peut y ajouter, ce qui est, à vrai dire, une conséquence de cette dernière obligation, la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine.

Les Arabes prétendent que le pays leur appartient et qu'en autorisant la création d'un Foyer national juif, la Grande-Bretagne a disposé du pays sans son consentement, contrairement aux termes de l'article 22 du Pacte d'après lesquels « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nation indépendante peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur Administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules; d'autre part, les vœux de ces populations doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire ». Alors que l'article 1^{er} du man-

dat syrien dispose que dans un délai de 3 ans le Mandataire élaborera pour la Syrie et le Liban un statut organique, d'accord avec les autorités indigènes, en tenant compte des droits, intérêts et vœux des populations et qu'en attendant la mise en vigueur de ce statut, il favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront, son administration devant être conduite en accord avec l'esprit du mandat, l'article 1 du mandat palestinien déclare que « le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ».

La coopération administrative de la minorité juive et de la majorité arabe n'a pas été possible jusqu'à présent, en raison des revendications formulées par les Arabes qui demandent, d'une part, l'établissement en Palestine « d'un gouvernement national constitutionnel dans lequel les deux collectivités arabe et juive auront un nombre de représentants proportionnel à l'importance respective de leurs collectivités avant l'immigration sioniste ⁽⁸⁾ » et soutiennent, d'autre part, que la déclaration Balfour, « que les habitants de Palestine ont répudiée, est en contradiction avec la lettre et l'esprit du Pacte invoqué ⁽⁹⁾ » ; cet argument sera examiné un peu plus loin.

Il convient de rappeler, à ce sujet, que l'article 22 se borne à envisager les principes généraux du régime des mandats, sans énumérer les territoires auxquels ils s'appliquent et que ses dispositions ne deviennent exécutoires que si un traité de paix est signé avec l'Etat qui avait juridiquement la disposition de ce territoire ; jusqu'à la signature du traité, il n'existe qu'un lien de fait entre la Puissance mandataire et le territoire sous mandat. Par conséquent, en ce qui touche la Palestine, ce n'est pas le seul article 22 du Pacte qui peut régler son sort, mais également le traité de paix avec la Turquie. A l'époque où les mandats furent ratifiés par le Conseil de la

(8) C. P. M., 5^e session, p. 173. Rapport du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine sur la situation de la Palestine au cours des quatre années de l'administration civile.

(9) C. P. M., 5^e session, p. 173.

Société des Nations, c'était le traité de Sèvres, bien que non ratifié encore par la Turquie, qui servait de base aux décisions du Conseil.

D'après son article 95 :

« Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour confier, par application des dispositions de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les Principales Puissances Alliées, à un Mandataire qui sera choisi par lesdites Puissances. Le Mandataire sera responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par les autres Puissances Alliées, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique profitant aux Juifs dans tout autre pays. »

Il en résulte que le Conseil de la Société des Nations devait homologuer le texte du mandat palestinien, en tenant compte à la fois de l'article 22 et de la situation particulière créée par les dispositions de l'article 95 du traité de Sèvres.

Quant aux conditions de fond relatives à la conformité du mandat palestinien avec les principes généraux du régime des mandats fixés par l'article 22, il faut se demander s'il a été tenu compte du vœu des populations des territoires placés sous mandat, si les conseils et l'aide de la Puissance Mandataire ont été donnés, etc...

L'établissement du Foyer national juif, prévu à l'article 2 du Mandat entraînant pour conséquences l'article 4 relatif à l'Agence juive, l'article 6 à l'immigration et à l'établissement sur les terres... il semble que la vraie question et la seule « soit celle de savoir si le plan contenu à l'article 2 peut être considéré comme étant en désaccord avec l'article 22 du Pacte ». Il n'en est rien. « L'article 22 du Pacte montre clairement que le but poursuivi est d'assurer le bien-être et le développement des territoires sous mandat. L'article 2 du mandat, il est vrai, traite d'un projet spécial d'immigration et de colonisation concernant le peuple israélite. Il n'y a aucune contradiction

entre les deux textes. Il se peut qu'un plan judicieux d'immigration soit le meilleur moyen possible de développer les ressources de la Palestine et d'assurer le bien-être du pays. Il est impossible, par aucun artifice d'interprétation, de découvrir une contradiction quelconque entre ce plan et la lettre ou l'esprit de l'article 22 simplement parce que le plan qui peut assurer la prospérité de la Palestine peut aussi assurer la prospérité d'un peuple en particulier, à savoir le peuple juif. Ce qu'on espère évidemment, c'est que le plan, tout en étant avantageux pour les Israélites, sera également à l'avantage de la Palestine. Il n'y a pas incompatibilité entre ces buts ⁽¹⁰⁾ ».

A ce propos, il convient de remarquer :

1° Qu'il n'est pas certain que la population actuelle de la Palestine ait atteint un degré de développement qui lui permette de se passer de l'aide et des conseils de la Puissance mandataire.

2° Que le gouvernement indépendant de la Palestine, auquel le mandat fait allusion, ne peut être celui de la population actuelle de la Palestine, avec sa forte majorité arabe, car alors les articles 4, 6, 7, 11, 22 et 23 ne seraient pas acceptés, au moins dans leur forme actuelle.

3° Qu'en raison de la reconnaissance, dans le préambule du mandat, des liens historiques du peuple juif avec la Palestine, le peuple juif, pris dans son ensemble, peut être considéré, dans ce cas particulier, comme ayant un lien de droit éventuel avec la population de la Palestine ; aussi le bien-être et le développement de la population arabe ne peuvent-ils être pris en considération, qu'autant que les droits des Juifs seront sauvegardés.

Quant à ce qui concerne le grief arabe, d'après lequel il n'aurait pas été tenu compte du vœu de la population du territoire sous mandat, il faut signaler :

1° Que l'article 22 ne parle que du choix de la Puissance mandataire ;

2° Que d'après le texte anglais, le choix du mandataire doit

(10) Exposé de l'opinion de Sir William Finlay, concernant le mandat pour la Palestine. *J. O.*, juillet-août 1921, p. 444.

être « a principal consideration » *et non la seule considération* pour les Principales Puissances Alliées ⁽¹¹⁾.

3° Qu'il n'est pas exact, comme l'a prétendu, à maintes reprises, l'Exécutif Arabe, que la Palestine a appartenu aux Arabes pendant quatorze siècles ; en particulier depuis 1453 jusqu'à la guerre de 1914, elle se trouvait sous la domination turque et elle a été conquise sur les Turcs, en 1917, par le corps expéditionnaire anglais.

(11) *J. O.*, juillet-août 1921, p. 444.

PREMIÈRE PARTIE

L'EMPIRE OTTOMAN ET LA PALESTINE

1. — L'EMPIRE OTTOMAN JUSQU'A LA GUERRE DE 1914

Au cours du dix-neuvième siècle, la situation de l'Empire ottoman a été un des facteurs les plus importants de la politique des grandes Puissances.

La Turquie n'avait aucune unité géographique ; les populations qui habitaient son territoire étaient de races et de religions différentes et, en raison des mauvais traitements dont ils étaient l'objet, la plupart des sujets ottomans, dans ses territoires d'Europe, devaient sans cesse réclamer la protection des grandes Puissances.

Les Turcs ne surent pas profiter des leçons de l'histoire ; au fur et à mesure qu'à la suite des guerres malheureuses, ils perdaient du terrain en Europe, au lieu d'affermir le pouvoir central, tout en accordant aux diverses nationalités, dans le cadre de la Constitution, les libertés que réclamait leur développement social, ils se contentèrent, chaque fois que l'intervention des Puissances se faisait plus pressante et qu'ils devaient céder, d'annoncer qu'ils allaient promulguer des réformes, mais ils ne les appliquaient jamais ; seule, les rivalités des grandes Puissances peuvent expliquer la survivance en Europe jusqu'à nos jours de l'Empire ottoman. Ainsi, après sa guerre victorieuse de 1877 avec la Turquie, la Russie avait imposé à la Turquie le traité de San Stéfano ; les grandes

Puissances, notamment l'Angleterre et l'Autriche-Hongrie, estimèrent qu'un traité démembrant l'Empire ottoman en Europe au profit de la Russie détruisait l'équilibre des Puissances; elles demandèrent et obtinrent sa révision au traité de Berlin, signé le 13 juillet 1878.

Par son article 62, la Sublime Porte s'engageait à donner au principe de la liberté religieuse l'extension la plus large et reconnaissait solennellement que dans tout l'Empire, « la différence de religion ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité, en ce qui concerne l'usage des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions ou industries... Tous seront admis, sans distinction de religion, à témoigner devant les tribunaux. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurés à tous ».

La Turquie n'exécuta aucun des engagements qu'elle avait signés; les massacres des Arméniens, puis les troubles de Macédoine, amenèrent de nouvelles interventions des Puissances.

En même temps, la Turquie, dont le budget — par suite de la corruption de ses fonctionnaires — ne pouvait être équilibré que par des emprunts successifs, dut consentir, en 1881, à l'institution du Conseil de la Dette publique ottomane, formé de délégués de porteurs étrangers qui reçurent la mission de percevoir et de gérer les revenus affectés par la Porte au maintien de sa dette. Dans cet ordre d'idées, il fut également créé en Turquie des postes étrangères et établi à Constantinople un Conseil sanitaire international (1).

Au moment de la révolution jeune-turque en 1908, on put croire un instant que la constitution libérale qui avait été promulguée allait enfin être appliquée, mais cette Constitution eut le sort des précédentes; des lois sur la presse, la liberté des Cultes, le droit d'association furent bien promulguées et parfois même mises en vigueur, mais dans l'ensemble, les résultats obtenus furent peu encourageants.

(1) Mandelstam. Le sort de l'Empire ottoman, p. 6.

Peu de temps après la déclaration de guerre de 1914, la Turquie se rangea aux côtés des Puissances centrales ; le problème turc, qu'un siècle de négociations diplomatiques n'avait pu résoudre, allait dès lors recevoir une solution.

Pourtant, le calife restait à Constantinople le chef de la religion musulmane en même temps que le seul souverain indépendant de l'Islam, mais son autorité était plus nominale que réelle ; au point de vue religieux, toutefois, le problème du khalifat préoccupait aussi bien les Musulmans de l'Inde et de l'Afrique du Nord que les puissances coloniales, telles que la France et l'Angleterre, ayant des intérêts dans les pays de langue arabe mais les rivalités entre les Puissances devaient jouer le rôle décisif ; il nous suffira de rappeler la rivalité anglo-russe sur les Détroits, la lutte d'influence entre la Russie et l'Autriche-Hongrie qui amena ce dernier pays à occuper la Bosnie-Herzégovine en 1908, enfin la question du chemin de fer de Bagdad, convoité par l'Angleterre et l'Allemagne, qui entraîna l'Allemagne à étendre son influence en Turquie dans les années qui précédèrent la guerre et l'incitèrent à développer sa propagande, afin d'aider à la création d'une ligne ininterrompue de Berlin à Bagdad, qui serait placée sous son contrôle.

Aussi pouvons-nous affirmer qu'en entrant en guerre aux côtés de l'Allemagne, la Turquie renonçait, pour ainsi dire, à l'avance, à son indépendance ; au cas où le conflit se serait terminé à son avantage, il est certain que le pays aurait dû consentir au protectorat politique et économique de l'Allemagne.

L'intervention des Puissances en Turquie se justifiait pour des raisons d'humanité ; la structure spéciale et les nécessités de l'existence de l'Empire ottoman avaient rendu nécessaires certains ménagements de la religion et de la culture nationale des sujets non musulmans ; les chrétiens, par exemple, ont pu prier dans leurs églises, élire leurs patriarches, parler leur langue, se marier et divorcer d'après leur loi, mais leur droit à la vie et à la liberté et leur égalité avec les Musulmans, bien que souvent proclamés, n'ont jamais été l'objet de la pro-

tection sincère de l'état turc, qui les soumettait à la plus lourde exploitation fiscale ainsi qu'aux persécutions et aux vexations de la part d'une administration fanatique et ignorante qui tolérait et parfois même provoquait les pires excès, allant jusqu'aux massacres (2).

Il était donc naturel que les Alliés, dans leurs buts de guerre, aient visé « à l'affranchissement des populations sou-mises à la sanglante tyrannie des Turcs et au rejet hors d'Europe de l'Empire ottoman, décidément étranger à la civilisation occidentale (3) ».

2. — L'INFLUENCE DES PUISSANCES DANS L'EMPIRE OTTOMAN

Les traités conclus par les nations d'occident avec les pays arabes sont nés du besoin de développer les relations commerciales entre les chrétiens, d'une part, et les musulmans, d'autre part, en garantissant une sécurité suffisante aux nationaux des pays étrangers établis dans les Echelles du Levant.

Là, en effet, la loi civile qui est en même temps la loi religieuse (chéri) ne s'appliquait pas au statut national des infidèles. Il était donc nécessaire de faire bénéficier les étrangers d'un régime exceptionnel qui les laissait avec leurs lois personnelles, sous la protection et la juridiction de leurs consuls, afin de leur permettre de vivre comme s'ils étaient toujours restés dans leurs Etats.

Déjà, Charlemagne, vers l'année 797, reçut du sultan Haroun al Raschid le protectorat des Lieux Saints en même temps que la souveraineté sur la Terre Sainte, se réservant seulement le titre de Lieutenant de l'Empereur. A l'époque des Croisades, le prestige de la France s'accrut considérablement, les rois Francs ayant alors très souvent le commandement des armées venues de toutes les parties de l'Europe ; c'est pourquoi les

(2) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, p. 275.

(3) Note du 10 janvier 1917.

Arabes s'imaginaient que les rois de France étaient les rois de toute la chrétienté ; de là vient que de nos jours encore, c'est le mot de *frangi* qui, en Arabe, sert à désigner les Européens (4).

La France fut la première des grandes puissances à qui des privilèges furent reconnus par des capitulations. En février 1535, le Sultan Soliman I^{er} signa à Constantinople avec Jean de la Fontaine, ambassadeur du roi de France, François I^{er}, un acte de ce genre qui donna aux sujets et protégés de la France le libre commerce de l'empire des Osmanlis et appliqua aux sujets français leur droit et leur juridiction propres, sous l'autorité de leurs consuls. Des capitulations nouvelles avec la France furent conclues en 1569. Puis celles-ci furent renouvelées à diverses reprises par les nouveaux sultans, notamment en 1581, 1609, 1618, 1640, 1649, 1673 et 1684. La dernière et la plus importante des capitulations intéressant la France date du 28 mai 1740 ; à la différence des précédentes, elle n'est plus un traité presque exclusivement commercial, mais constitue aussi un traité politique et d'établissement. Le droit de protection de la France sur les nationaux des pays étrangers qui n'auraient pas de représentants auprès du Sultan est rappelé dans les articles 32 et 38. Ces capitulations ont été insérées dans les traités ultérieurs ; bien que ces traités aient cessé depuis longtemps d'être en vigueur, les Capitulations de 1740 ont continué cependant d'être obligatoires.

Les diverses capitulations françaises ont servi de modèle aux capitulations obtenues par les autres Etats et qui datent, pour les principaux d'entre eux, de 1580, 1593, 1675 pour l'Angleterre, de 1612 et 1680 pour les Pays-Bas, de 1718 pour l'Autriche, de 1737 pour la Suède, de 1761 pour la Prusse (étendu à l'Allemagne en 1871), de 1782 pour l'Espagne, de 1783 pour la Russie, de 1823 pour la Sardaigne (étendu à l'Italie en 1861) et de 1830 pour les Etats-Unis d'Amérique. En 1856, quand la Turquie entra dans le concert européen, la clientèle européenne de la France ne se composait plus que des sujets suisses et pontificaux.

(4) Aubès. Le protectorat religieux en Orient, pp. 28 et s.

Les Turcs ont généralement considéré que les capitulations ne devaient avoir pour durée que la vie du sultan qui les avait consenties, à l'exception de la capitulation de 1740, signée à perpétuité. Mais ces accords ont été compris ensuite dans des traités et ils ont revêtu, dès lors, un caractère synallagmatique. Cette discussion ne présente plus, d'ailleurs, qu'un intérêt historique, le régime des capitulations ayant été aboli en 1914.

En vertu des capitulations, chaque étranger a notamment le droit de s'établir et de circuler librement dans l'empire ottoman ; la police ne peut pénétrer dans sa demeure qu'avec le consentement de son consul, lequel consentement est également indispensable pour son arrestation, sauf les cas de flagrant délit. Toutes les affaires entre étrangers seuls relèvent des tribunaux consulaires ; les affaires entre ottomans et étrangers sont jugées par des tribunaux turcs, mais les sentences ne sont reconnues par les autorités étrangères que si elles sont approuvées et signées par le délégué consulaire ; il y a lieu de distinguer, à cet égard, la juridiction civile et commerciale de la juridiction pénale ; en matière pénale au début du dix-neuvième siècle, l'usage finit par s'établir que les étrangers, quelle que soit la nature de l'infraction commise et que la victime soit chrétienne ou turque, doivent rester soumis à la juridiction de leurs consuls, en dehors de l'action des tribunaux de leurs pays ; en matière civile et commerciale, au contraire, le litige doit toujours être porté devant les juges ottomans, avec la présence et l'assistance du délégué consulaire.

Pendant plusieurs siècles, la France eut certainement à tous égards la première place, parmi les nations étrangères, dans l'Empire ottoman ; à la fin du dix-huitième siècle, la Russie étendit considérablement son influence sur les rives de la mer Noire et par le célèbre traité de Kutchuk Kainardji, signé en 1774, elle obligea le Sultan à lui conférer « une protection constante de la religion chrétienne et des églises de cette religion ⁽⁵⁾ ». Dès lors et jusqu'à 1856, la Russie exerça en Tur-

(5) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, pp. 5 et 6.

quie un véritable droit d'intervention d'humanité, limité, il est vrai, en pratique, à la protection des chrétiens orthodoxes.

Au début du vingtième siècle, d'autres Puissances créèrent en Palestine des établissements religieux, croyant ainsi préparer la voie à la pénétration politique ; l'Italie y envoya des missions, l'Allemagne créa d'importantes colonies agricoles et son influence politique alla en grandissant jusqu'à 1914 auprès du pouvoir central ; on se souvient, à ce propos, du fameux voyage que Guillaume II entreprit à Jérusalem, en 1904.

Malgré cela, la France conservait en Palestine et en Syrie une place prépondérante ; à la suite de négociations entre M. Poincaré, ministre des Affaires étrangères, et Sir Edward Grey, Chef du Foreign Office, le Président du Conseil français déclara à la tribune du Sénat, le 21 décembre 1912, « qu'il n'est pas besoin de dire qu'au Liban et en Syrie notamment, nous avons des intérêts traditionnels et que nous entendons les faire respecter ; nous n'y abandonnerons aucune de nos traditions, nous n'y répudierons aucune des sympathies qui nous sont acquises, nous n'y laisserons en souffrance aucun de nos intérêts ».

Au moment où la guerre finissait, la France, par son influence matérielle et morale en Turquie, l'emportait nettement sur les autres Puissances.

La dette publique ottomane était pour 60,31 % entre les mains de la France alors que l'Angleterre en détenait 14,36 % et l'Allemagne 21,31 %. En conséquence, la France avait une action prépondérante dans l'administration de la dette publique ottomane, organisme financier essentiel de la Turquie. Le directeur général de la Dette était presque toujours un Français. La langue française était officiellement utilisée dans les différents rapports publiés par la Dette et était parlée par les agents de l'Administration et utilisée par eux dans leur correspondance avec la direction générale.

Dans les entreprises particulières, la part de la France était de 54 % et celle de l'Angleterre de 14 % seulement.

Dans l'ensemble, en moyenne, 60 % des capitaux engagés

l'ont été par des Français et 14 % seulement par des Anglais ; sous le rapport financier, l'Allemagne était, avant-guerre, pour la France, un rival plus dangereux que l'Angleterre.

Au point de vue intellectuel, notre langue était parlée dans tout l'Orient et nos établissements d'enseignement religieux ou laïcs y avaient pris un peu partout un remarquable développement ; — au point de vue moral et religieux, l'influence de la France était également prépondérante (6).

En Palestine, en particulier, la France occupait indiscutablement la première place ; toutes les œuvres scolaires, les œuvres hospitalières les plus importantes étaient entre les mains des Français.

Au cours de la guerre, les droits de la France — qui avaient été réservés par l'accord avec l'Angleterre de 1912 — furent fixés par l'accord Sykes-Picot de 1916 et s'étendirent notamment sur la Palestine ; les intérêts français y étaient suffisamment importants dans ce pays pour qu'à la tribune de la Chambre, après la Conférence de San-Rémo qui avait réparti les mandats sur les pays ayant autrefois appartenu à l'empire ottoman et avait laissé la Palestine à l'Angleterre, M. Briand, à propos de la discussion sur les affaires de Syrie, ait dit « qu'il n'aurait pas été jusqu'à céder la Palestine où étaient enracinées des traditions séculaires de la France (7) ».

En réalité, quand ces accords de 1916 furent négociés, au moment de Verdun, ni les Français, ni les Anglais n'étaient à Mossoul ni à Damas et l'on a eu raison, dans un certain sens, d'étendre ces accords le plus possible, car l'on donnait ainsi à notre pays des droits sur lesquels on se réservait la possibilité de négocier ensuite.

3. — LA PALESTINE EN 1914

Parmi tous les territoires détachés de l'Empire ottoman, il n'est pas de pays qui semblait mieux appelé que la Palestine à être administré sous le régime mandataire. En raison

(6) Chambre des Députés. Séance du 25 juin 1920. Discours de M. André Fribourg.

(7) M. Artiste Briand. Même séance.

de son développement historique et de l'intérêt qu'elle présente pour trois grandes religions, on peut vraiment dire que le bien-être et le progrès de sa population constitue, pour les autres nations, une mission sacrée de civilisation.

La Palestine a été témoin de nombreux et importants changements au cours des 4.000 ans de son histoire. Mais il faut remonter jusqu'au temps des Croisades pour retrouver un changement aussi fondamental que celui qu'impliqua la fin de l'administration turque et son remplacement par le mandat britannique (8) ; — une multitude de nouveaux problèmes se posèrent, dus à des considérations politiques et économiques inconnues jusqu'alors.

Il nous paraît utile, afin de nous rendre compte des possibilités de développement de la Palestine, de fixer, à grands traits, les principales divisions du pays.

La Palestine est bornée au nord par les territoires sous mandat français de la Syrie et du Liban, dont la frontière a été délimitée par un accord franco-anglais de 1920, à l'ouest par la Méditerranée, au sud-ouest par l'Égypte, au sud-est, par le territoire du Hedjaz et du Nedj, suivant une ligne fixée par une note britannique de mai 1927 au roi Ibn Séoud et à l'Est par le territoire dénommé Transjordanie. Elle s'étend en partie sur l'emplacement des douze tribus d'Israël, depuis Dan jusqu'à Beershéba.

La Palestine a environ 10.000 kilomètres carrés et sa superficie est comparable à celle de la Belgique, mais dans un territoire extrêmement réduit, elle présente les aspects les plus variés au point de vue des religions, des civilisations, du climat, du relief ; les tribus de bédouins de Beershéba ont conservé leurs anciennes coutumes, remontant à l'époque des patriarches, à Bethléem, le costume des femmes et, en grande partie aussi, les conditions de vie sont restées ce qu'elles étaient au temps des Croisades, les villages arabes, pour la plupart, n'ont pas changé depuis le Moyen-Age, alors que beaucoup des problèmes du début du dix-neuvième siècle se

(8) Luke et E. Keith-Roach. *The handbook of Palestine*. Préface de Sir Herbert Samuel.

posent pour les villes ; à cela, il faut ajouter, l'activité de la civilisation occidentale — et les idées, parfois même en avance sur notre temps — amenées par les colons venus de l'Europe orientale et des pays du Danube et de l'Amérique.

RELIEF. — En dehors de la région désertique, située au sud et au sud-ouest, la Palestine comprend trois zones parallèles nettement distinctes, d'abord, le long de la mer, la plaine maritime, puis la région des collines et, enfin, à l'intérieur, la plaine du Jourdain.

La plaine maritime, très fertile, a environ 35 kilomètres de large au sud et se rétrécit progressivement vers le nord, pour atteindre quelques centaines de mètres au mont Carmel, près de Haïfa, puis vers le nord, la plaine s'élargit à nouveau mais à partir d'Haïfa, cette région est marécageuse et d'un climat malsain.

La région des plateaux est séparée en deux parties inégales par la vallée d'Esdrelon, d'une fertilité proverbiale ; au nord se trouvent les collines de Galilée qui se continuent jusqu'à la frontière syrienne et atteignent près de Bethléem une hauteur de 1.027 mètres ; au sud, les collines de Samarie et de Judée. La plus grande partie de cette région est infertile, mais elle est coupée, par endroits, de larges bandes de terres cultivables.

Le plateau de Judée a la forme d'une arête centrale qui se termine à l'est et à l'ouest par une série de contreforts escarpés. Au sud d'Hébron, cette région s'abaisse insensiblement et fait progressivement place au désert. A l'ouest de la ligne de partage des eaux, le plateau s'étend jusqu'à moitié chemin de la mer, coupé par de profondes vallées ; à l'est, il descend de façon abrupte, de plus de 1.000 mètres, sur une distance de 35 kilomètres ; les pentes sont des rocs incultes, presque sans eau et sans végétation, habitées seulement par quelques bédouins. Elles s'abaissent par des terrasses successives, se terminant parfois par des rochers escarpés, comme le Mont de la Tentation, près de Jéricho et d'autres fois, sont coupées par de profonds canons (9).

(9) Luke et E. Keith-Roach. *Op. cit.*, p. 5.

La vallée du Jourdain, dont le climat est généralement sec, constitue la troisième région ; sa longueur totale est de 110 kilomètres et sa largeur d'environ 13 kilomètres.

« Cette vallée a la forme d'une tranchée unique dans le monde, au double point de vue :

« 1° De sa longueur, car elle est très longue et rectiligne ;

« 2° De sa profondeur, car elle est plus profonde que la mer, son niveau se trouvant à 300 et 350 mètres au-dessous du niveau des mers.

« Malgré sa situation dans cette zone tempérée, à cause de cette profondeur extraordinaire, le climat et la température de cette vallée se rapprochent beaucoup des climats des contrées chaudes, de là, une végétation d'une abondance surprenante, naturellement aux endroits humectés d'eau ; ces terrains se trouvent à l'est, au pied des monts Moab et à l'ouest au commencement des montagnes de Judée et sont irrigués par des sources d'un débit médiocre.

« L'étendue de terrains non irrigués de la plaine du Jourdain étant plusieurs milliers de fois plus grande que celle des parties irriguées, la vallée entière présente un aspect de désert sec. Cependant, ce soi-disant désert formait la « Terre promise » de la Bible. Partout où des essais de plantations ont été faits, les résultats obtenus ont été des plus encourageants ⁽¹⁰⁾ » ; aussi, peut-on penser, avec juste raison, lorsque le plan d'irrigation sera mis à exécution, que cette région deviendra un immense champ de culture, ainsi qu'elle l'était dans l'antiquité.

HISTORIQUE. — Dans les premiers temps de son histoire, la Palestine fut habitée par des peuples de race sémitique, dont les principaux furent les Cananéens et les Araméens, venant d'Arabie en Syrie et en Palestine, à la suite d'une longue série de migrations.

Nous ne ferons pas le récit des conquêtes successives de la Palestine et des traces qu'elles y ont laissées, cela dépasserait le cadre de notre ouvrage ; après avoir occupé la Pales-

(10) C. P. J. I. Série C, N° 5-1, pp. 203-204.

tine pendant près de 2.000 ans, les Juifs durent se soumettre aux Romains, au début du deuxième siècle ; la plupart, au cours des troisième et quatrième siècles, quittèrent le pays pour se réfugier sur les rives de la Méditerranée ; la Palestine passa ensuite sous la domination de Byzance, puis sous celle des Arabes qui se maintinrent jusqu'à l'époque des Croisades. Ces expéditions, qui amenèrent la création d'un royaume latin à Jérusalem, se poursuivirent durant près de deux siècles, avec des fortunes diverses. Après le départ des Francs, la Palestine retomba sous le joug des Mamelucks, appartenant à la dynastie égyptienne. En 1517, les Turcs s'emparèrent du pays ; il y avait alors en Palestine un grand nombre de races différentes, provenant des invasions successives.

Les Turcs gouvernèrent la Palestine presque sans interruption jusqu'à nos jours, sauf de 1831 à 1840 — à la suite de la conquête du pays par Méhémet-Ali, gouverneur de l'Egypte. Bien que l'occupation égyptienne ait cessé en 1840, le pays se développa considérablement durant ces quelques années. Ibrahim Pacha, qui succéda à Méhémet-Ali, lutta contre les pouvoirs des chefs locaux, leva les impôts d'une façon régulière et obligea les administrations locales à reconnaître les droits des non-musulmans ; de plus, il encouragea les Européens à venir s'établir en Palestine et en Syrie ⁽¹¹⁾.

Dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, le gouvernement prit des mesures afin de réduire, dans les provinces, les pouvoirs des cheiks et confier à des fonctionnaires nommés par eux les postes administratifs les plus importants. Après la révolution de 1908 et le vote de la Constitution, le mouvement séparatiste qui se développa parmi les peuples soumis au joug ottoman décida le gouvernement central à accorder une certaine autonomie locale par le *provisional vilayet law* ; ces mesures, d'ailleurs, furent plus théoriques qu'effectives.

(11) Luke et E. Keith-Roach. *Op. cit.*, pp. 6 à 23.

CLIMAT. — L'année en Palestine comporte deux saisons seulement : l'été et la saison des pluies. Les dernières pluies tombent en mars et en avril ; l'été amène alors un ciel d'une pureté remarquable, avec de fortes rosées la nuit. La neige tombe presque chaque année sur les points élevés mais elle se maintient rarement. La température moyenne de l'année est de 17° à Jérusalem et de 20° sur le littoral (12).

POPULATION. — D'après un recensement fait en 1922, la population de la Palestine s'élevait à 757.182 habitants, dont 590.890 musulmans, 83.794 Juifs et 82.498 chrétiens. La population urbaine était d'environ un tiers contre deux tiers pour la population rurale (13).

RELIGIONS. — Au point de vue des religions, il faut distinguer :

Les Musulmans, qui comprennent des populations nomades, tribus de bédouins, au nombre d'environ 100.000, vivant sous des tentes, et les Arabes sédentaires qui parlaient l'araméen au début de l'ère chrétienne et dont la majorité s'est convertie à la religion musulmane. La lente pénétration arabe du désert a contribué à donner à la Palestine un aspect particulier ; tandis que la population voisine habitant la Syrie est généralement livrée à l'agriculture, les Arabes de Palestine sont restés un peuple de pasteurs organisés en tribus et ont conservé à travers les âges le souvenir des anciennes traditions.

Les Chrétiens, qui appartiennent pour la plupart à l'Eglise grecque orthodoxe mais ne parlent qu'arabe. L'Eglise latine est représentée en Palestine par des ordres innombrables, groupés sous l'autorité d'un patriarche latin qui reconnaît la protection française, solennellement affirmée sur les Lieux-Saints. Au début du vingtième siècle, se sont développées les églises orientales unies, comprenant l'église grecque unie, les

(12) C. P. J. I., *ibid.*, p. 177.

(13) Au dernier recensement (1931), la population se répartissait comme suit :

Musulmans	759.952	soit 73,4 %	de la population générale du pays		
Juifs	175.006	soit 16,9 %	—	—	
Chrétiens	90.607	soit 8,8 %	—	—	
Divers	9.589	soit 0,9 %	—	—	

melchites, les maronites, les arméniens unis, les nestoriens unis, les syriens et les abyssins unis. Ces diverses communautés sont représentées chacune par un petit nombre de fidèles, dont la plupart résident à Jérusalem (14).

Les Juifs, dont la presque totalité, fixée aujourd'hui en Palestine, est étrangère au pays.

Les Turcs étaient, en général, tolérants à l'égard des Juifs ; au seizième siècle, d'assez nombreux sépharadites, venus principalement d'Espagne et de l'Afrique, vinrent s'établir dans le pays ; l'immigration fut favorisée par les Juifs de la Dispersion qui, dès le début du dix-septième siècle, créèrent un fonds spécial, afin d'aider les Juifs qui allaient se fixer en Palestine. En 1880, la population juive y était de 35.000 habitants et de 85.000 environ en 1914 ; elle comprenait les aschkenazim et les sephardim et quelques autres communautés, plus petites, mais des plus intéressantes, au point de vue ethnologique, les Juifs de Samarkand, qui se prétendent descendre des Juifs qui ont émigré de Babylonie en Perse et de là, dans l'Asie centrale, où ils étaient établis à l'époque de Tamerlan, ceux du Yémen qui, depuis le septième siècle, époque de la conquête arabe, ont vécu retranchés du reste du monde, les Samaritains, secte spéciale, qui a conservé sa langue propre, une des plus anciennes langues connues et qui se disent être les descendants directs de la tribu d'Israël.

(14) Luke et E. Keith-Roach, pp. 34 et s.

DEUXIÈME PARTIE

HISTORIQUE DU MANDAT BRITANNIQUE EN PALESTINE

1. — LES TRAITES ET ACCORDS SECRETS

La nécessité de raffermir les liens de solidarité entre la France et la Grande-Bretagne, d'une part, et la Russie, d'autre part, et, en même temps, de développer l'action solidaire de ces Puissances amenèrent ces pays, au cours de la Guerre de 1914, à conclure différents accords, dont l'objet était de partager les régions non-turques de l'empire ottoman en zones d'influences réservées respectivement à la France, à l'Angleterre, à la Russie et, plus tard, à l'Italie. Ces accords comportèrent généralement, en dehors d'avantages d'ordre économique, un droit à l'administration directe ou indirecte.

Ils furent précédés, en mars 1915, par un échange de mémoires entre les gouvernements russe, français et anglais, garantissant à la Russie la reconnaissance, sous certaines conditions, des territoires suivants : la ville de Constantinople, la rive ouest du Bosphore, de la mer de Marmara et des Dardanelles, la Thrace du sud jusqu'à la ligne Enos-Midia, les rives de l'Asie-Mineure entre le Bosphore, le fleuve Sakaria et certains points du golfe d'Ismid, à déterminer ultérieurement, les îles et la mer de Marmara et les îles Imbros et Ténédos (1). Il était entendu, notamment, que la Russie

(1) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, p. 135.

devait garantir le libre passage des Détroits pour les navires de commerce et, de plus, elle reconnaissait les droits de la France et de l'Angleterre en Turquie — ces droits devant être déterminés, par la suite, par une entente tripartite.

Quand l'Italie entra en guerre, en avril 1915, elle adhéra à l'accord sus-mentionné, mais il était entendu (art. 9 du Pacte de Londres, du 26 avril 1915) que l'Italie étant intéressée au maintien de l'équilibre dans la Méditerranée :

« Devra, en cas de partage total ou partiel de la Turquie d'Asie, obtenir une part équitable dans la région méditerranéenne, avoisinant la province d'Adalia où l'Italie a déjà acquis des droits et des intérêts qui ont fait l'objet d'une convention franco-britannique. La zone qui sera éventuellement attribuée à l'Italie sera limitée, le moment venu, en tenant compte des intérêts existants de la France et de la Grande-Bretagne.

« Les intérêts de l'Italie seront également pris en considération dans le cas où l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman serait maintenue et où des modifications seraient faites aux zones d'influence des Puissances.

« Si la France, la Grande-Bretagne et la Russie occupent les territoires de la Turquie d'Asie pendant la durée de la guerre, la région méditerranéenne avoisinant la province d'Adalia, dans les limites ci-dessus, sera réservée à l'Italie qui aura le droit de l'occuper » (2).

Les accords de 1915 prévoyaient la conclusion d'un accord ultérieur entre les pays intéressés, dans le but de fixer leurs droits respectifs en Turquie. Comme suite aux négociations qui eurent lieu au printemps de 1916 entre Londres et Pétersbourg, les gouvernements de la Grande-Bretagne, de France et de Russie conclurent un accord en vue de fixer leurs zones d'influence et les acquisitions territoriales respectives.

D'après ces dispositions, *la Russie* se voyait reconnaître les provinces d'Erzeroum, de Trébizonde, de Van et de Bitlis ainsi que les territoires du Kurdistan du Sud ;

la France recevait la bande littorale de la Syrie, le vilayet d'Adana et un territoire délimité au nord et au nord-ouest par la nouvelle frontière russe ;

(2) Mandelstam, *ibid.*, p. 136.

la Grande-Bretagne acquerrait la partie sud de la Mésopotamie avec Bagdad et se réservait les ports d'Haïfa et d'Acre, sur la Méditerranée.

De plus, il était créé entre les zones d'influence attribuées à la France et à la Grande-Bretagne, un Etat arabe indépendant ou une confédération d'Etats arabes.

Pour la première fois, une disposition expresse fixait le sort de la Palestine ; il était dit qu' « en vue de sauvegarder les intérêts religieux des Puissances de l'Entente, la Palestine, avec les Lieux Saints sera séparée de la Turquie pour être soumise à un régime spécial qui sera déterminé par un accord entre la Russie, la France et la Grande-Bretagne ».

Ces accords — prévoyant un régime particulier pour la sauvegarde des droits religieux en Palestine — étant contemporains des pourparlers avec l'émir Husséïn, il serait difficile d'admettre que la Grande-Bretagne ait compris ce pays dans le cadre des promesses faites aux Arabes — qui, par ailleurs, ignoraient les négociations qui avaient lieu entre les Puissances alliées. Il convient de remarquer, à ce sujet, que, dès 1912, un accord entre Paris et Londres avait, par avance, réglé le sort de la Syrie et de la Palestine ; il est vrai que dans ce traité, on ne parlait que de la Syrie et l'on comprenait dans ce terme la Palestine.

2. — NEGOCIATIONS ENTRE LA GRANDE-BRETAGNE ET LE CHERIF DE LA MECQUE

Parallèlement aux négociations entreprises entre les Alliés qui devaient conduire en 1916 à l'accord Sykes-Picot, qui sera examiné plus loin, avaient lieu en octobre 1915 des pourparlers entre Husséïn, Chérif du Hedjaz et Sir Henry Mac Mahon, Haut-Commissaire britannique au Caire.

Ces dernières négociations sont particulièrement importantes, les Arabes prétendant qu'en raison des promesses qui leur avaient été faites, la Grande-Bretagne s'était engagée à comprendre la Palestine dans les limites de l'Etat arabe,

dont les grandes lignes avaient été fixées, d'un commun accord. A la suite des discussions qui eurent lieu au cours des travaux de la Conférence de la Paix, quelques unes des lettres de la correspondance échangée entre Sir Mac Mahon et le Chérif furent publiées ; d'autres furent divulguées en 1917 par les Soviets, lors de la publication des **documents secrets** ; ces différentes sources d'information permettent de déterminer, de façon assez précise, l'étendue des promesses faites aux Arabes.

Le Chérif du Hedjaz avait toujours conservé une certaine indépendance à l'égard du gouvernement central ; il le devait, en grande partie, à son autorité religieuse, les Sultans de Turquie avaient même l'habitude, afin d'étendre leur autorité, de se faire reconnaître par lui, lors de leur avènement.

Dans sa première lettre de juillet 1915, Husséïn, Chérif du Hedjaz, en échange d'une alliance militaire défensive, demanda à la Grande-Bretagne de reconnaître l'indépendance de l'Arabie, limitée au nord par une ligne partant de Mersine, passant par Adana et suivant ensuite le 37° degré de latitude nord jusqu'à la frontière persane, à l'est par la frontière persane jusqu'au golfe de Bassorah, au sud par l'Océan Indien, à l'exception d'Aden, qui devait rester britannique et à l'ouest par la mer Rouge et la Méditerranée ; la Grande-Bretagne s'engageait, en retour, à reconnaître le califat arabe et consentait à l'abolition des capitulations, dans les pays qui seraient soumis à la souveraineté arabe.

La Grande-Bretagne qui était engagée d'autre part à l'égard de la France et de la Russie, en vertu des accords secrets dont il a été parlé, ne pouvait accepter ces propositions. A la suite d'une nouvelle demande du Chérif, Sir Mac Mahon fit parvenir, le 24 octobre 1915, la réponse de son gouvernement :

« Les districts de Mersine et d'Alexandrette et les parties de la Syrie situées à l'ouest des districts de Damas, Homs, Hamah et Alep ne pouvant être considérés comme purement arabes, doivent être exclus des frontières et limites envisagées. Avec les modifications ci-dessus et sans préjudice de nos traités actuels avec les

chefs arabes, nous acceptons ces limites et frontières et, en ce qui concerne, à l'intérieur de ces limites, les régions où la Grande-Bretagne est libre d'agir sans porter atteinte aux intérêts de son alliée, la France, je suis autorisé par le Gouvernement britannique à vous donner les assurances suivantes et à vous faire la réponse suivante à votre lettre :

« Sous réserve des modifications ci-dessus, la Grande-Bretagne est disposée à reconnaître et à soutenir l'indépendance des Arabes à l'intérieur des territoires compris dans les limites et frontières proposées par le Chérif de la Mecque.

« En ce qui concerne les vilayets de Bagdad et Bassorah, les Arabes reconnaissent que la situation acquise dans ce pays par la Grande-Bretagne et les intérêts particuliers qu'elle y possède, rendent nécessaires des mesures spéciales de contrôle administratif, afin de protéger ces territoires contre toute agression extérieure, développer le bien-être des populations qui l'habitent et sauvegarder nos intérêts économiques réciproques » (3).

Dans sa réponse, le Chérif déclara qu'il renonçait à Adana et Mersine, mais affirma de nouveau ses droits sur les vilayets d'Alep et de Beyrouth, prétendant que ces districts étaient entièrement arabes. La Grande-Bretagne fit alors savoir au Chérif qu'en raison des intérêts particuliers de la France sur ces deux vilayets, elle ne pouvait, en aucune façon, modifier son attitude à ce sujet (4).

De plus, le document britannique du 24 octobre contient une réserve générale qui exclut de l'Etat arabe les territoires situés à l'ouest du district de Damas, c'est-à-dire, en particulier, la Palestine. Cela ressort très nettement de déclarations faites, à diverses reprises, par le Gouvernement britannique et notamment, du Livre Blanc anglais de 1922, d'après lequel :

« Il résulte de cette lettre qu'une promesse a été faite au Chérif de la Mecque de reconnaître l'indépendance des Arabes, à l'intérieur des territoires qu'il revendique. Mais cette promesse était

(3) J. de V. Loder. *The truth about Mesopotamia, Palestine and Syria*, pp. 19 à 21.

(4) M. Victor Bérard, parlant à la tribune du Sénat, le 28 juillet 1920, a dit de l'accord précité avec le roi Husséin qu'il donnait au futur royaume arabe toute la Syrie musulmane, c'est-à-dire regardant le désert et réservait aux Français la façade de la Méditerranée.

subordonnée à la réserve faite dans la même lettre qui en exclut, entre autres territoires, les régions de la Syrie situées à l'ouest du district de Damas. Cette réserve a toujours été considérée par le Gouvernement de Sa Majesté comme comprenant le vilayet de Beyrouth et le sandjak indépendant de Jérusalem. Toute la partie de la Palestine située à l'ouest du Jourdain était ainsi exclue de la promesse faite par Sir Mac Mahon » (5).

La délégation arabe qui vint à Londres afin d'examiner le projet de Constitution palestinienne prétendit que la réserve ci-dessus indiquée se rapportait à la bande littorale de la Syrie se trouvant à l'ouest des districts de Damas, Homs, Hama et Alep, à l'exclusion de la Palestine, qui se trouve à l'ouest du vilayet de Syrie et non du district de Damas ; d'après la délégation arabe, cette conclusion résulterait de l'emploi du terme « district » et non « vilayet » ainsi que de la réserve faite concernant les régions dans lesquelles la France a des intérêts à sauvegarder, laquelle ne parle pas de la Palestine (6).

L'interprétation du Chérif de la Mecque, se réservant tous droits sur la Palestine, ne peut valoir contre la doctrine officielle britannique, l'accord entre la Grande-Bretagne et le roi Husséïn ayant seulement eu un caractère unilatéral, en ce qui concerne les clauses pour lesquelles les parties n'ont pu trouver un terrain d'entente.

En second lieu, les négociations conduites avec le Chérif de la Mecque étaient faites également sous réserve des droits de la France et, plus généralement, des négociations interalliées ; en octobre 1915, il était difficile de prévoir ce qu'allaient donner les pourparlers en cours, mais quelques mois plus tard, en juin 1916, par un accord conclu entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie, la Palestine était placée sous un régime spécial. Il est vraiment peu probable d'admettre que la Grande-Bretagne ait consenti à l'établissement en Palestine d'une administration internationale après avoir pro-

(5) Cmd 1700 (1922), p. 20.

(6) *Ibid.*, p. 26.

mis, peu de temps auparavant, de comprendre ce pays dans les limites de l'Etat arabe.

En réalité, ces accords avaient le caractère d'actes de disposition s'appliquant à des territoires soumis, plus tard, au cours de la Guerre, à une occupation militaire étrangère au pays ; ils ne pouvaient donc devenir définitifs qu'à la fin des hostilités ; à ce moment, la Russie avait conclu une paix séparée et les Etats-Unis s'étaient rangés, depuis plus d'un an, aux côtés des Puissances Alliées ; la situation était donc très différente de ce qu'elle était quand les accords furent conclus.

Le Président Wilson avait alors déclaré, dans son douzième point du fameux message du 8 janvier 1918, « qu'aux parties turques de l'Empire ottoman seront garanties pleinement la souveraineté et la sécurité, mais, d'autre part, il faut assurer aux autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime turc une sécurité certaine d'existence et une possibilité, absolument dépourvue d'entraves, d'un développement autonome » ; — en dehors du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi solennellement affirmé, il fallait tenir compte des droits qui avaient été reconnus aux Juifs sur le pays et les Alliés qui avaient eu en Palestine et en Mésopotamie l'initiative des opérations, alors que la participation des forces arabes était extrêmement réduite (7), avaient certes le droit d'appliquer à la Palestine le régime qui semblait le mieux convenir à la situation particulière dans laquelle le pays se trouvait placé.

En juillet 1916, les négociations avec la Grande-Bretagne amenèrent le Chérif de la Mecque à lever l'étendard de la révolte contre le Gouvernement jeune-turc et à proclamer l'indépendance du Hedjaz. La Grande-Bretagne reconnut à Husséïn le titre de roi indépendant du Hedjaz et, au cours des négociations de paix, Husséïn fut appelé à siéger aux réunions consacrées aux questions se rapportant à la Mésopotamie, la Syrie ou la Palestine.

(7) *L'Asie française*. Juillet-août 1920, p. 254. (Discours de M. Lenail, Chambre des Députés, 25 juin 1920).

3. — ACCORDS SYKES-PICOT

Les négociations interalliées de 1915 prévoyaient que des négociations ultérieures entre la France et la Grande-Bretagne régleraient le sort de la Syrie. Elles aboutirent à l'accord Sykes-Picot — du nom de ses auteurs — dont l'élaboration dura plus de six mois, qui fut confirmé par un échange de lettres entre M. Paul Cambon et Sir Edward Grey.

Aux termes de cet accord, en date du 9 mars 1916, les territoires détachés de l'Empire ottoman devaient être soumis à trois régimes différents :

1° Une *zone bleue* et une *zone rouge* devaient être annexées respectivement par la France et la Grande-Bretagne, la zone bleue comprenant la côte littorale de la Syrie, la Cilicie et les territoires s'étendant au nord-est jusqu'à la frontière russe projetée et la zone rouge le sud de la Mésopotamie avec Bagdad.

D'après l'article 2, dans la zone bleue, la France et dans la zone rouge, la Grande-Bretagne sont autorisées à établir telle administration directe ou indirecte ou tel contrôle qu'elles désireraient et qu'elles jugeraient convenable d'établir, après entente avec l'Etat ou la confédération d'Etats arabes.

2° Entre ces deux zones, deux autres zones appelées *zone A*, au nord et *zone B*, au sud, ont été créées.

L'article 1^{er} indique que la France et la Grande-Bretagne sont disposées à reconnaître et à protéger un Etat arabe indépendant ou une confédération d'Etats arabes, dans les zones A et B, indiquées sur une carte annexe, sous la suzeraineté d'un chef arabe. Dans la zone A, la France et dans la zone B, la Grande-Bretagne auront un droit de priorité sur les entreprises et les emprunts locaux. Dans la zone A la France et dans la zone B, la Grande-Bretagne seront seules à fournir des conseillers ou des fonctionnaires étrangers, à la demande de l'Etat arabe ou de la confédération d'Etats arabes.

3° Une cinquième zone, appelée *zone brune*, comprenait le

centre de la Palestine avec Jérusalem ; les ports d'Haïfa et d'Acre étaient accordés à la Grande-Bretagne, en vertu de l'article 4 ; d'autre part, la partie nord de la Palestine était rattachée à la zone bleue annexée par la France et la partie sud à la zone B, soumise à l'influence anglaise.

D'après l'article 3, il sera établi dans cette zone une administration internationale dont la forme devra être décidée, après consultation avec la Russie et ensuite d'accord avec les autres Alliés et le représentant du Chérif de la Mecque.

Par l'article 9, il est entendu que le Gouvernement français n'entreprendra, à aucun moment, aucune négociation pour la cession de ses droits et ne cèdera les droits qu'il possèdera dans la zone bleue à aucune autre tierce Puissance, si ce n'est à l'Etat arabe ou à la Confédération d'Etats arabes, sans l'agrément préalable du Gouvernement de Sa Majesté qui, de son côté, donnera une assurance semblable au Gouvernement de la République, en ce qui concerne la zone rouge.

De plus, les Gouvernements français et anglais, en tant que protecteurs de l'Etat arabe, se mettront d'accord pour ne pas acquérir et ne consentiront pas à ce qu'une tierce Puissance acquière des possessions territoriales dans la péninsule arabique, ou constitue une base navale dans les îles, sur la côte est de la Mer Rouge. Ceci toutefois n'empêchera pas telle rectification de la frontière du côté d'Aden, qui pourra être jugée nécessaire, par suite de la récente agression des Turcs (allusion à la campagne que les Turcs ont entreprise contre le canal de Suez) — art. 10.

Enfin, l'article 11 dispose que les négociations avec les Arabes pour la fixation des frontières de l'Etat ou de la Confédération d'Etats arabes, continueront par les mêmes voies que précédemment, au nom des deux Puissances.

Il était également entendu que la Grande-Bretagne ne pourra céder l'île de Chypre à une tierce Puissance, sans le consentement de la France (art. 4).

A la suite d'une nouvelle demande qu'il lui adressa, M. Cambon donna à Sir Edward Grey l'assurance « que le Gouvernement français est prêt à sanctionner les diverses

concessions britanniques, ayant date certaine antérieure à la Guerre dans les régions qui lui seront cédées ou qui relèveront de son action. Quant aux établissements religieux, scolaires et charitables, ils continueront à fonctionner comme par le passé, étant entendu toutefois qu'une telle réserve ne comporte pas le maintien des droits de juridiction et des capitulations dans ce territoire (8).

Préalablement à la sanction que lui donnaient M. Cambon et Sir Edward Grey, l'accord Sykes-Picot avait été communiqué au Gouvernement russe ; le 4 mars 1916, ce dernier fit connaître, par des aide-mémoires adressés aux ambassadeurs de France et d'Angleterre à Pétrograd, que le consentement de la Russie était lié à l'exécution des accords lui attribuant Constantinople et les Détroits ; M. Paléologue, ambassadeur de France, répondit le 13 avril suivant que le Gouvernement de la République avait décidé de sanctionner l'arrangement dont il s'agit, reconnaissant ainsi l'annexion par la Russie des régions d'Erzeroum, de Trébizonde, de Van et de Bitlis et celle du Kurdistan au sud de Van et Bitlis ; en échange, la Russie consentait à un agrandissement de la part française, au nord de la limite fixée par les accords de 1915 (9).

Par l'accord interallié de Saint-Jean-de-Maurienne, conclu le 20 avril 1917, sous réserve du consentement du Gouvernement russe, le Gouvernement italien donna son assentiment aux articles 1 et 2 de l'accord franco-britannique de 1916. De leur côté, les Gouvernements français et britannique reconnurent les droits de l'Italie, en ce qui concerne les conditions d'administration et d'intérêt « dans une zone verte et une zone C, englobant les régions de Smyrne et d'Adalia (10).

Il a été fréquemment signalé que les accords Sykes-Picot étaient inconciliables avec les négociations précédemment conduites entre la Grande-Bretagne et le Chérif de la Mecque. En fait, ainsi que nous l'avons déjà signalé, ces derniers accords

(8) J. de V. Loder. *Op. cit.*, pp. 161 à 164.

(9) Mandelstam. *La S. D. N. et les Puissances devant le problème arménien*, pp. 137-138.

(10) *Ibid.*, p. 138.

avaient été conclus à un moment critique de la Guerre, alors qu'il fallait diviser l'ennemi, afin de l'affaiblir ; en raison des négociations interalliées entreprises d'autre part, ils devaient être soumis à un nouvel examen, lors du règlement définitif des questions territoriales ; d'ailleurs, l'accord conclu avec Husséïn contenait, en principe, des réserves suffisantes ; dans leurs négociations ultérieures, les Alliés cherchèrent, du reste, à concilier leurs droits avec les engagements contractés à l'égard du Hedjaz.

Toutefois, les accords Sykes-Picot étaient dans la tradition des anciennes théories coloniales annexionnistes ; par son texte et son esprit, l'accord donnait toutes raisons de penser que l'annexion des zones bleues et rouges était une première étape, en vue de l'annexion des zones A et B par les Puissances respectivement chargées de leur protection.

Il est certain que cet accord avait principalement pour but d'établir, au profit des Nations Alliées, un nouvel équilibre des Puissances en Orient ⁽¹¹⁾.

En ce qui concerne la France, M. Victor Bérard, parlant à la tribune du Sénat, le 28 juillet 1920, rappela que M. Briand avait dit de ces accords qu'ils étaient simplement matière d'échange et de possibilités.

Au fur et à mesure que la Guerre se poursuivait, l'on se rendit de plus en plus compte que ces accords étaient inapplicables :

1° Il fallut d'abord se préoccuper du sentiment national arabe qui se développa à partir de 1917 ; le désir d'indépendance des Arabes n'excluait pas d'ailleurs de nombreuses divergences de vues entre les différents territoires qui devaient être détachés de l'Empire ottoman ;

2° En 1917, la révolution russe proclama le principe de la paix sans annexion, ni contribution, sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; d'autre part, le Gouvernement des Etats-Unis, qui n'avait rien su de l'accord de 1916, y étant naturellement demeuré étranger, lui était tout à fait

(11) Stoyanovsky. *The mandate for Palestine*, p. 9.

défavorable, d'autant plus que son esprit était nettement en opposition avec les buts de guerre qu'ils se proposaient d'atteindre, tels qu'ils résultent du message de Wilson de février 1918 ;

3° A diverses reprises, l'opinion socialiste mondiale montra ses préférences pour un régime qui, tout en respectant les souverainetés nationales, sous le contrôle de la Société des Nations, s'inspirerait d'un large libéralisme économique.

Le 5 janvier 1918, Lloyd George déclara, dans un discours adressé aux Trades Unions, « que l'Arabie, l'Arménie, la Mésopotamie, la Palestine et la Syrie avaient, aux yeux de l'Angleterre, droit à la reconnaissance de leur état national séparé ».

4° C'est sous l'inspiration de ces idées nouvelles que fut rédigée la déclaration commune franco-britannique du 2 novembre 1918 :

« ...Le but qu'envisagent la France et la Grande-Bretagne... en poursuivant la guerre en Orient... c'est l'affranchissement complet et définitif des peuples si longtemps opprimés par les Turcs et l'établissement de gouvernements et d'administrations nationaux, puisant leur autorité dans l'initiative et le libre choix des populations indigènes.

« Pour donner suite à ces intentions, la France et la Grande-Bretagne sont d'accord pour encourager et aider à l'établissement de gouvernements et d'administrations indigènes en Syrie et en Mésopotamie... et pour reconnaître ceux-ci aussitôt qu'ils seront effectivement établis.

« Loin de vouloir imposer aux populations de ces régions telles ou telles institutions, elles n'ont d'autre souci que d'assurer, par leur appui et par une assistance efficace, le fonctionnement normal des gouvernements et administrations qu'elles se seront librement données. »

En ce qui concerne la Palestine, placée en grande partie sous un régime international, la solution adoptée était d'une application particulièrement difficile. Les quelques exemples que l'histoire nous montre de souveraineté indivise nous enseignent que cette pratique est peu en harmonie, tant avec

l'idée qu'on se fait actuellement de la souveraineté ⁽¹²⁾ qu'avec les nécessités économiques et qu'elle donne généralement lieu, entre les diverses nations intéressées, à des difficultés nombreuses et parfois insolubles; — pour la Palestine, en particulier, en raison de l'application à ce pays de la Déclaration Balfour, il était indispensable qu'une autorité ferme et éclairée — que l'organisation internationale ne peut fournir — tint la balance égale entre les différents intérêts en jeu.

4. — OCCUPATION MILITAIRE

La révolte arabe permit d'immobiliser plusieurs divisions turques et de libérer, en grande partie l'Arabie, à partir de 1916, à l'exception de la ville de Médine qui résista jusqu'au moment de l'armistice.

Le vilayet de Bassorah fut occupé à peu près entièrement par le corps expéditionnaire de Mésopotamie, au cours de la première année de la Guerre, mais ce ne fut qu'en 1917 que Bagdad tomba entre les mains des troupes britanniques; vers la même époque, le corps expéditionnaire d'Egypte occupa le sud de la Palestine et, en novembre 1917, il s'empara de la ville de Jérusalem; pendant un an environ le sud de la Palestine fut ainsi soumis à l'administration militaire britannique; en septembre 1918, la campagne de Palestine ouvrit aux Alliés le nord du pays, puis poursuivant son avance le corps expéditionnaire égyptien avança jusqu'en Syrie et prit les villes d'Alep et de Damas ⁽¹³⁾.

Après l'armistice de Moudros (30 octobre 1918), les territoires occupés furent divisés en trois zones distinctes: la zone nord fut réservée à la France, la zone sud à l'Angleterre et la zone est à l'administration chérifienne; en janvier 1919, la Cilicie fut occupée par les Alliés et constitua une quatrième

(12) Fauchille. *Traité de droit international public*. Première Partie. Livre I, p. 677.

(13) J. de V. Loder. *Op. cit.*, pp. 34 et s.

zone qui fut confiée à la France; le commandant en chef du Corps expéditionnaire d'Égypte conserva l'autorité suprême sur tout le territoire, aussi le Haut-Commissaire français qui eut d'abord le titre de conseiller politique, de même que le commandant du contingent français continuèrent-ils d'être placés sous ses ordres et de recevoir ses directives; — un accord fut signé le 30 septembre 1918 entre la France et la Grande-Bretagne, afin de déterminer les zones d'occupation et les attributions respectives des deux pays, en Syrie et en Palestine.

A la suite de négociations entre la France et la Grande-Bretagne, une nouvelle convention, en date du 15 septembre 1919 régla les modalités d'occupation des territoires évacués par les Turcs; il fut décidé qu'à la date du 1^{er} novembre 1919, les troupes françaises relèveraient les troupes anglaises dans les zones bleues et A (Syrie littorale et intérieure et Cilicie) de l'accord Sykes-Picot, les Gouvernements français et anglais devant chacun, dans la zone respective qui leur était attribuée, prêter leur appui et, s'il y a lieu, donner des conseils au Gouvernement arabe, établi à Damas; de plus, les Français s'engagèrent à ne pas occuper les quatre villes d'Alep, Hama, Homs et Damas qui venaient d'être évacuées par les Anglais et il fut établi une zone neutre entre les territoires soumis à l'administration française et ceux de l'émir Faïçal, roi d'Arabie; le nord de la Palestine ainsi que le district de Mossoul, compris dans la zone A devaient rester sous l'occupation militaire britannique; en échange, les Français recevaient une participation de 25 % sur les pétroles de Mossoul.

Il fut entendu que ces diverses frontières avaient un caractère provisoire et que leur tracé pourrait être remanié par la Conférence de la Paix, la répartition des forces d'occupation ne devant préjuger en rien des décisions définitives qui seraient prises.

A la Conférence de la Paix, l'émir Faïçal plaida la cause de l'indépendance arabe et prétendit qu'il n'était lié par aucune obligation envers la France; le nationalisme arabe rendit alors particulièrement difficile l'application à ce pays d'un

régime mandataire, conformément aux décisions prises à Paris, par les Principales Puissances Alliées et Associées.

Sur ces entrefaites, il fut décidé d'envoyer en Syrie une Commission internationale d'enquête — qui fut uniquement composée de membres américains — la France et la Grande-Bretagne n'ayant pu se mettre d'accord quant à la fixation des pouvoirs de leurs délégués. Il était difficile, en raison de l'anarchie qui régnait dans le pays, de déterminer, avec quelque précision, quels pouvaient être les vœux des populations, quant au choix de la Puissance mandataire — mission dont la Commission d'enquête était chargée. La Commission semble être arrivée à la conclusion que l'opinion locale, bien que favorable à l'indépendance absolue, accepterait une aide étrangère à condition qu'elle soit nettement délimitée ; les communautés chrétiennes du Liban se déclarèrent en faveur d'un régime qui les placerait sous la protection française et le reste de la population était plutôt favorable à un contrôle qui serait exercé par les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne (14).

En mars 1920, peu de temps après les événements de Cilicie qui nécessitèrent l'envoi de troupes françaises dans ce pays, une vive agitation régnait en Syrie contre l'application à ce territoire du système du mandat ; un congrès syrien se réunit alors à Damas et proclama la complète indépendance de la Syrie — laquelle devait comprendre la Palestine et la Transjordanie ; l'émir Faïçal fut couronné roi de Syrie et une Constitution préparée et approuvée par le Congrès. La thèse des nationalistes arabes était qu'ils pouvaient disposer du pays, tant en raison de la déclaration franco-britannique de novembre 1918 que de l'article 22 du Pacte, d'après lequel les vœux de la population « doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire » ; ils décidèrent donc de rejeter le mandat français.

Le 14 juillet, le Général Gouraud, Haut-Commissaire français en Syrie, fut chargé par son gouvernement d'envoyer un ultimatum à l'émir Faïçal, en lui demandant d'accepter,

(14) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, p. 158 et s.

dans un court délai, les termes du mandat; par suite du refus opposé par ce dernier, les troupes françaises durent occuper Alep et Damas; en conséquence, Faïçal quitta le pays et le royaume arabe cessa, par cela même, d'exister.

La partie sud de la zone arabe, à l'est du Jourdain, précédemment comprise dans la zone B de l'accord Sykes-Picot, fut alors réunie à l'administration britannique et constitua le territoire dénommé Transjordanie; la partie nord fut annexée par les Français à la région de la Syrie littorale, déjà occupée.

En Mésopotamie, des troubles sérieux éclatèrent au début de l'occupation britannique; — en 1921, le Conseil d'Etat décida d'offrir la couronne de l'Irak à l'émir Faïçal; ce choix fut ratifié par le Gouvernement britannique, puis par un plébiscite fait dans le pays qui réunit en faveur de l'émir plus de 90 % des voix.

En même temps, l'émir Abdullah, autre fils d'Hussèïn, Chérif du Hedjaz, à qui l'on avait offert précédemment le trône de l'Irak, reçut en échange le royaume de Transjordanie.

5. — APPLICATION DU MANDAT A LA SYRIE, A LA PALESTINE ET A LA MESOPOTAMIE

L'application du système des mandats parut à la Conférence de la Paix le meilleur moyen de concilier les promesses faites aux Arabes d'une part avec les accords contractés entre les Alliés, d'autre part; seule, à la Conférence de la Paix, la délégation américaine s'opposa à ce compromis; son attitude était dictée par le désir de faire discuter indirectement les traités secrets et enregistrer leur refus formel de reconnaître dans ces documents des facteurs déterminant les décisions à prendre; aussi, lorsqu'en septembre 1919, le Gouvernement des Etats-Unis mit fin à sa participation active aux travaux de la Conférence, aucune force ne s'opposa plus, au sein du Conseil suprême, à l'exécution des accords secrets ⁽¹⁵⁾.

(15) Colonel House et Ch. Seymour. Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919, pp. 156-162.

Toutefois, le système des mandats, s'il permit de garantir en premier lieu les intérêts des Puissances, conformément à leurs accords respectifs, sauvegarda, en même temps, les droits des populations, « le bien-être et le développement des peuples habitant les territoires placés sous mandat devant constituer une mission sacrée de civilisation » et le mandat n'ayant qu'un caractère temporaire, ainsi qu'il résulte de l'article 22, § 4, du Pacte, qui régit la question des mandats applicables aux territoires détachés de l'Empire ottoman.

En vertu de ces dispositions, les signataires du Pacte s'engagèrent à administrer les territoires de l'ancien Empire ottoman qu'ils occupaient, conformément aux principes du système des mandats. Mais aucun transfert de souveraineté sur ces territoires n'était possible qu'après la signature définitive d'un traité de paix avec la Turquie; c'est seulement alors que la Société des Nations pouvait avoir qualité pour ratifier le mandat; — en attendant, les Principales Puissances Alliées, en raison même de l'incertitude des termes de l'article 22 du Pacte, qui parlait seulement de « certaines communautés de l'Empire ottoman », durent préciser à quels territoires s'appliquerait le régime du mandat et désigner, en même temps, les Puissances mandataires chargées de leur administration.

Parmi les territoires détachés de l'Empire ottoman, *l'Arabie* et *l'Arménie* furent exclues de l'application du régime mandataire, l'indépendance du Hedjaz ayant été reconnue, sous la souveraineté d'un chef arabe et l'Arménie n'ayant pu, pour des raisons politiques, bénéficier du régime mandataire qu'on essaya, à diverses reprises, de lui appliquer.

La nation arménienne pourtant était, sans aucun doute possible une des communautés qu'avait en vue l'article 22 du Pacte; la tutelle de ce territoire était d'autant plus nécessaire que l'Arménie se trouvait entourée de la Turquie et des Etats du Caucase, sous régime soviétique, animés l'un et l'autre de sentiments hostiles à l'égard du jeune Etat arménien.

Les Principales Puissances étaient donc tenues de confier la tutelle du peuple arménien « à une des nations développées

qui, en raison de ses ressources, de son expérience ou de sa position géographique, serait le mieux à même d'assumer cette responsabilité et exercerait cette tutelle en qualité de mandataire et au nom de la Société ».

Le Conseil Suprême proposa d'abord, par l'intermédiaire de Lord Curzon, que la protection du futur Etat arménien indépendant soit assurée par la Société des Nations elle-même.

Le 11 mars 1920, le Conseil de la Société des Nations déclina cette offre en déclarant que « la Société des Nations n'est pas un Etat; qu'elle n'a ni armée, ni finances... que les dispositions de l'article 22 obligent la Société à contrôler l'exécution des mandats confiés à des Puissances déterminées sur des communautés ayant appartenu à l'Empire ottoman et que l'exercice par la Société des Nations du contrôle sur les divers mandats conférés à des Puissances sur certaines régions de l'ex-Empire ottoman ne paraît pas compatible avec l'exercice par la même Société d'un mandat sur une de ces régions ; d'après M. Fauchille ⁽¹⁶⁾, cette thèse est absolument exacte, du point de vue juridique.

Le Conseil proposa donc de trouver un Membre de la Société ou quelque autre Puissance qui accepterait le mandat sur l'Arménie, sous le contrôle et avec l'entier appui moral de la Société et en conformité avec les dispositions générales de l'article 22 du Pacte.

Le 24 mai 1920, le Président Wilson introduisit au Sénat un message dans lequel il demanda à être autorisé à accepter le mandat arménien que le Conseil Suprême offrait à l'Amérique.

Le 20 avril suivant, le Sénat des Etats-Unis se prononça contre l'acceptation du mandat; nous trouvons un résumé des raisons qu'il fit valoir dans les conclusions du rapport de la mission militaire envoyée en Arménie en septembre 1919 par le Président des Etats-Unis :

« A l'extérieur, les Etats-Unis ont des obligations antérieures et les touchant de plus près que le problème arménien, ainsi que des

(16) Fauchille. Traité de droit international public. Tome premier, deuxième partie, pp. 831 et 832.

sphères d'influence bien reconnues où une situation difficile appelle l'attention américaine. A l'intérieur, ils doivent résoudre des problèmes nés de la guerre. Ils ne sont nullement responsables de la situation dans le Proche-Orient. D'autres peuples et, en particulier, l'Angleterre, pourraient également assurer, en qualité de mandataires, la justice et la sécurité dans le Proche-Orient. Les Etats-Unis ne peuvent, d'autre part, garantir la continuité de leur politique étrangère : aucun Congrès ne saurait lier ses successeurs, et les traités eux-mêmes peuvent être privés de leur effet par le refus des crédits qui assurent leur exécution. L'acceptation d'un mandat dans le Proche-Orient... affaiblirait la position des Etats-Unis relativement à la doctrine de Monroe, les mèlerait, contrairement à leur tradition, à la politique du Vieux-Monde et pourrait les opposer à la Russie reconstituée. L'Amérique pourrait ainsi être entraînée dans des conflits avec les politiques et les ambitions des Etats qui sont maintenant ses amis et qui pourraient devenir ses rivaux. L'intervention américaine dans le Proche-Orient priverait de leur avantage stratégique les Etats-Unis, aujourd'hui séparés par l'Océan Atlantique des autres peuples; leurs lignes de communication avec Constantinople seraient à la merci des autres Puissances navales. De plus, le mandat exigerait probablement une augmentation de l'armée et de la flotte et réclamerait aussi de fortes dépenses... L'Amérique serait impliquée dans cette entreprise pour au moins une génération et le Congrès devrait avancer pour les dépenses des cinq premières années une somme évaluée à 756.014.000 dollars » (17).

La Conférence de San-Rémo qui se réunit en avril 1920 mit fin au régime d'occupation militaire et marqua le début de l'administration civile dans les territoires sous mandat. Elle distribua les mandats qui remplacèrent les anciennes zones d'influence, remaniant considérablement la part française en Asie-Mineure, telle qu'elle avait été prévue par les accords de 1916. La Turquie récupérait, d'une part, une partie de la Cilicie avec Adana et Mersine et, d'autre part, une partie des confins militaires avec Marache et Diarbékir ; — cependant, une partie de la Cilicie restait sous mandat français, mais, en raison de l'opposition nationaliste turque, les Français du-

(17) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, p. 165.

rent évacuer la Cilicie et, à la suite de l'accord d'Angora, ils renoncèrent à tous leurs droits sur ce territoire.

L'accord de San-Rémo donnait à la France le mandat sur la Syrie et le Liban et à l'Angleterre le mandat sur la Palestine et la Mésopotamie.

En outre, on décida que le vilayet de Mossoul, compris dans l'ancienne zone A attribuée à la France ainsi que la Palestine précédemment soumise à un régime international feraient partie des territoires sur lesquels s'exercerait le mandat accordé à la Grande-Bretagne.

Le vilayet de Mossoul — que l'on considérait comme partie intégrante de l'Irak — fut réuni à ce territoire, sous réserve de la fixation ultérieure des frontières qui serait faite dans le futur traité de paix que l'Angleterre conclurait avec la Turquie. La France consentit à ce changement, moyennant une participation de 25 % dans les concessions pétrolifères de la Turkish Petroleum Company, cette fraction représentant la part autrefois réservée à l'Allemagne, alors qu'était établi une sorte de condominium anglo-allemand sur le chemin de fer de Bagdad.

La politique sioniste de l'Angleterre lui permit d'étendre également son influence sur toute la Palestine et de réunir la partie nord au reste du pays qu'elle occupait déjà précédemment; la déclaration Balfour, en effet, n'aurait pu être mise à exécution et serait, pour ainsi dire, restée sans objet si la Palestine avait conservé les limites qui lui avaient été assignées en 1916. C'est pour ces raisons qu'à la septième session de la Commission Permanente des Mandats, M. Ormsby-Gore a pu dire « qu'après tout, c'est en raison de la déclaration Balfour que le Gouvernement britannique administre aujourd'hui la Palestine ⁽¹⁸⁾ ».

(18) C. P. M., 7^e session, p. 111.

La décision du Conseil Suprême avait attribué les mandats avant la signature définitive du traité de paix avec la Turquie. Celui-ci fut signé à Sèvres le 10 août 1920.

6. — TRAITE DE SEVRES ET NEGOCIATIONS DE PAIX

De même que le traité de Versailles, par ses articles 118 et 119 reconnaissait aux Principales Puissances Alliées et Associées le droit de désigner le Mandataire, le traité de Sèvres contient pareille renonciation de l'Empire ottoman en faveur des Puissances Alliées « à tous droits et titres sur ou concernant tout territoire situé hors d'Europe ».

D'après l'article 118 du traité de Versailles :

« Hors de ses limites en Europe, telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant à elle-même ou à ses Alliés. L'Allemagne s'engage dès à présent à reconnaître et agréer les mesures qui sont ou seront prises... en vue de régler les conséquences de la disposition qui précède. »

L'article 119 du traité ajoute :

« L'Allemagne renonce en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer. »

En ce qui concerne les anciennes colonies de l'Allemagne, les Puissances Alliées procédèrent le 7 mai 1919, c'est-à-dire avant la signature du traité de Versailles, à l'attribution des divers mandats ; ces mêmes Puissances, afin d'assurer la bonne administration des territoires détachés de l'Empire ottoman, conformément aux principes adoptés par la Conférence de la paix, décidèrent également de distribuer les mandats pour ces pays, sans attendre la ratification du traité de paix avec la Turquie. Celui-ci dispose expressément que le droit de souveraineté de la Turquie sera transféré aux Principales

Puissances Alliées (à l'exclusion des Etats-Unis, qui ne sont jamais entrés en guerre contre la Turquie).

L'article 94 du traité de Sévres relatif à la Syrie et à la Mésopotamie déclare :

« Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au § 4 de l'article 22, partie I (Pacte de la Société des Nations), provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.

« Les frontières desdits Etats (autres que celles décrites à l'article 27, II, 2° et 3°) seront déterminées, comme le choix du Mandataire, par les Principales Puissances Alliées. »

L'article 95, relatif à la Palestine, est ainsi conçu :

« Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour confier, par application des dispositions de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les Principales Puissances Alliées, à un Mandataire qui sera choisi par lesdites Puissances. »

« Le Mandataire sera responsable de la mise à exécution de la déclaration originellement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par les autres Puissances Alliées en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non-juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique profitant aux Juifs dans tout autre pays.

« La Puissance mandataire s'engage à nommer dans le plus bref délai une Commission spéciale pour étudier toute question et toute réclamation concernant les différentes communautés religieuses et en établir le règlement. Il sera tenu compte, dans la composition de cette Commission, des intérêts religieux en jeu. Le Président de la Commission sera nommé par le Conseil de la Société des Nations. »

D'autre part :

« Les termes des mandats, relativement aux territoires ci-dessus visés, seront formulés par les Principales Puissances Alliées et

soumis au Conseil de la Société des Nations pour approbation. » (Art. 96).

« La Turquie s'engage, dès à présent, en conformité des dispositions de l'article 132 à accepter toutes décisions, qui pourront être prises relativement aux questions visées dans la présente Section. » (Art. 97).

Par l'article 88 du traité de Sèvres, la Turquie déclare reconnaître l'Arménie « comme un Etat libre et indépendant », mais par suite de son isolement, aucune Puissance ne put porter secours à l'Arménie, lorsque son territoire se trouva envahi par des ennemis bien supérieurs en nombre; une partie du pays fut annexée par la Russie soviétique et le reste rattaché à la Turquie en 1923, au moment du traité de Lausanne.

Le même jour que le traité de Sèvres fut signé un accord qui, en raison de l'accroissement du mandat anglais, reconnaissait dans certaines zones les intérêts spéciaux de la France et de l'Italie.

D'après cet accord intitulé « Accord tripartite entre l'Empire britannique, la France et l'Italie, relatif à l'Anatolie » — dans le but d'éviter les rivalités entre nations — furent respectivement reconnus les intérêts spéciaux de l'Italie, en Anatolie méridionale et ceux de la France en Cilicie et dans la partie occidentale du Kurdistan, limitrophe de la Syrie.

Cet accord, qui attribuait à la France et à l'Italie des zones d'influence sur des territoires peuplés en majorité par des populations de langue turque fut considéré, avec juste raison, comme ayant un caractère d'exploitation économique. Aussi, les Turcs opposèrent-ils au traité une résistance farouche et de véritables révoltes éclatèrent, tant en Cilicie qu'en Mésopotamie, dues certainement, en grande partie, dans ce dernier pays, à l'agitation nationaliste arabe; à la suite des troubles qui eurent alors lieu en Irak, l'Angleterre dut se résigner à abandonner dans ce territoire son ancienne politique, pour en adopter une autre, tendant à l'autonomie graduelle et même à l'indépendance de la Mésopotamie.

L'Italie et l'Angleterre ayant retiré leurs troupes de l'intérieur de l'Anatolie, les Français restèrent seuls, en présence

d'une situation particulièrement difficile; aussi l'occupation de la Cilicie fut-elle très discutée en France et elle fit l'objet de longues discussions, à la tribune de la Chambre et du Sénat, à l'occasion de l'examen de la situation de la France dans le Proche-Orient ⁽¹⁹⁾.

A la suite de nouvelles négociations, un accord fut signé à Angora, le 20 octobre 1921, entre le Gouvernement français et le Gouvernement turc; la France décida, par cet accord, d'évacuer la Cilicie et renonça à tous les droits qu'elle pouvait avoir sur les zones d'influence créées en vertu de l'accord tripartite du 10 octobre 1920; les zones d'influence italienne subirent peu après le même sort que les zones françaises ⁽²⁰⁾.

Après les succès que les Turcs remportèrent sur les troupes grecques de nouvelles négociations durent être entamées et elles aboutirent le 24 juillet 1923 à un second traité de paix avec la Turquie.

L'article 16 confirmait la renonciation par la Turquie à tous ses droits sur ou concernant les territoires situés au delà des frontières désignées au traité et indique, à la différence du traité de Sèvres, que le sort de ces territoires sera réglé par les Parties intéressées.

Le traité reconnaît à la Turquie d'importantes rectifications de frontières; — les Turcs ayant demandé la restitution du vilayet de Mossoul qui leur fut refusée par la délégation britannique, il fut décidé que cette frontière serait déterminée à l'amiable, dans un délai de neuf mois, entre la Turquie et la Grande-Bretagne et qu'à défaut d'accord entre les deux gouvernements dans le délai prévu, le litige serait porté devant le Conseil de la Société des Nations.

Ces pourparlers n'ayant donné aucun résultat, le Conseil nomma, sur la proposition du Gouvernement britannique, une Commission spéciale de trois membres qui, notamment, pour

(19) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, pp. 192 et s.

(20) Le 23 décembre 1920 fut signée une Convention fixant les limites entre les territoires sous mandat français et britannique; une rectification de la frontière nord de la Palestine permit d'annexer à ce pays les sources du Jourdain et du Litanie.

des raisons d'ordre économique et géographique, se prononça en faveur du rattachement à l'Irak ; cette décision fut ratifiée par le Conseil en décembre 1925, après avis de la Cour permanente de Justice internationale et, en conséquence, le vilayet du Mossoul fut réuni à l'Irak ; le Gouvernement britannique s'engagea, en outre, à conclure un nouveau traité avec l'Irak, dans un délai de six mois, ce traité devant assurer pendant 25 ans la continuation du régime du mandat, à moins que l'Irak ne soit admis dans la Société des Nations avant l'expiration de cette période.

7. — NEGOCIATIONS AVEC LES ETATS-UNIS

Le texte des mandats devait être soumis à la réunion du Conseil qui se tint à Paris, en février 1921, mais, au cours de la session, le Conseil reçut communication d'une note du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis aux Principales Puissances Alliées, par laquelle les Etats-Unis déclaraient que « rien ne saurait être fait dans la question des territoires destinés à être soumis au régime des mandats, sans le consentement du Gouvernement américain » et demandaient, avant toute décision du Conseil, que les projets des mandats non encore adoptés leur soient communiqués et qu'on leur donnât, d'autre part, la plus large publicité.

Les Etats-Unis ont adressé cette demande aux Puissances Alliées et non pas au Conseil ; par là, ils reconnaissaient formellement, en invoquant les articles 118 et 119 du traité de Versailles et le traité de Sèvres, que ce n'était pas au Conseil de la Société des Nations mais aux Principales Puissances Alliées, au profit desquelles l'Allemagne et la Turquie avaient abandonné tous leurs droits, qu'il appartenait de régler l'affaire souverainement. Ils estimèrent, ce qui, au fond était très naturel, que la non ratification par eux du traité de Versailles ne diminuait en rien les droits et devoirs qu'ils avaient à l'égard de territoires que la victoire commune avait mise entre les mains des Puissances Alliées et Associées et ils firent

valoir le même argument, pour ce qui concerne les territoires détachés de l'Empire ottoman, qui seraient soumis au régime du mandat (21).

Les Etats-Unis auraient peut-être accepté un mandat si la France et la Grande-Bretagne le lui avaient suggéré, mais elles ne lui ont jamais demandé, même de façon indirecte, de participer à l'administration des anciens territoires détachés de l'Empire ottoman autrement qu'en lui offrant un mandat, par l'entremise du Conseil, sur les régions dénudées et montagneuses de l'Arménie, séparées de la mer et dont les frontières avaient été fixées de façon à laisser en dehors du territoire américain sous mandat les régions riches en minéraux et en matières premières (22).

Pourtant, l'on a soutenu que les difficultés de l'application du système du mandat auraient été singulièrement aplanies si les Etats-Unis avaient accepté un mandat et s'ils avaient été ainsi disposés à user de leur influence considérable, en dehors du continent américain, en faveur de la cause de la civilisation (23).

L'examen du rapport des délégués américains, MM. King et Crane, qui se livrèrent de juin à septembre 1919 à une enquête en Palestine, en Syrie et en Cilicie, sur l'ordre du Président Wilson, nous permet de penser que cette thèse aurait rallié, à un certain moment, une grande partie de l'opinion publique des Etats-Unis ; d'après ce rapport, « trois Etats devaient être formés totalement indépendants l'un de l'autre : l'Etat arménien, l'Etat international de Constantinople et l'Etat turc. Chacun de ces Etats serait placé sous un mandat spécial mais, en même temps, un mandat général serait créé pour l'ensemble des trois Etats, comprenant toute l'Asie-Mineure » ; les commissaires américains étaient d'avis que le mandat général aussi bien que les trois mandats spéciaux devaient être confiés aux Etats-Unis d'Amérique ; ils firent va-

(21) Fauchille. *Traité de droit international public*. Première partie. Livre II, p. 841.

(22) *Century*, N° 102, juin 1921. *Are Mandates a sacred trust*. Gibbons, pp. 305-10.

(23) *Contemporary*, N° 119, février 1921. F. Maurice, pp. 245-50.

loir, à ce sujet, la passion de la paix et de la démocratie de leur pays, la foi robuste qu'ils avaient en la Société des Nations et en l'avenir du système des mandats. L'attitude du Sénat d'Amérique à l'égard de cette question, motivée par la crainte d'engager les Etats-Unis, en quelque sorte que ce soit, dans les difficultés de la politique européenne, démontra, peu après, que ces propositions, si elles témoignaient de l'esprit de désintéressement et de l'idéalisme de leurs auteurs était, quant au fond, absolument irréalisable (24).

Les négociations avec les Etats-Unis commencèrent au lendemain de la Conférence de San-Rémo. Par ces accords, la Grande-Bretagne reconnaissait notamment à la France une participation de 25 % sur la production des pétroles de Mésopotamie; les Etats-Unis prétendirent que ces clauses étaient contraires au principe d'égalité économique et échangèrent avec la Grande-Bretagne une longue série de notes à ce sujet. La Grande-Bretagne répondit que ces dispositions étaient principalement motivées par le désir qu'elle avait d'obtenir des facilités pour la construction d'un pipe-line en Syrie, qui permettrait de transporter le pétrole de Mossoul jusqu'à la Méditerranée; au fond, elles étaient surtout destinées à servir de compensation à la France pour la renonciation des droits que l'accord Sykes-Picot lui donnait sur les pétroles de Mossoul.

A la note américaine, le Conseil « en examinant simplement la question au point de vue plus large de la collaboration et de l'amitié internationale » répondit le 1^{er} mars, en invitant les Etats-Unis à envoyer siéger un plénipotentiaire auprès de lui lors de sa prochaine session, pour discuter de concert le texte des mandats A et B. En raison du silence que les Etats-Unis gardèrent à la suite de cette réponse, le Président du Conseil écrivit le 15 juin aux Gouvernements des Principales Puissances Alliées pour les engager à trouver avec les Etats-Unis un terrain d'entente, de façon à résoudre les points en discussion et régler au plus vite la question des mandats. Accédant à la demande du Conseil, les Alliés communiquèrent

(24) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, pp. 158 et s.

au Gouvernement de Washington les projets de mandats A et B ⁽²⁵⁾.

Le 9 août 1921, les Etats-Unis adressèrent un mémorandum aux Gouvernements alliés en suggérant les modifications qu'ils souhaitaient voir introduire dans les mandats; c'est à la suite de ce mémorandum que le Conseil décida d'ajourner la confirmation des mandats A et B « jusqu'à ce que ce Gouvernement ait pu faire connaître son opinion ⁽²⁶⁾.

Après des échanges de vues entre les Puissances désignées comme Mandataires qui ne durèrent pas moins d'un an, de nouveaux projets de mandats A et B furent établis, de manière à être agréés par les Etats-Unis; des textes modifiés qui obtinrent l'assentiment des Etats-Unis furent soumis au Conseil de la Société des Nations et approuvés par lui le 6 juillet 1922 pour ce qui concerne les mandats A, sauf celui de la Mésopotamie, encore inachevé.

Il semble qu'à défaut de la ratification du Pacte par les Etats-Unis, l'article 22 était pour eux inexistant et que les décisions des Puissances alliées relatives aux mandats étaient en elles-mêmes juridiquement valables. Le mandat ne devenait donc obligatoire vis-à-vis des Etats-Unis que s'ils y donnaient spécialement leur approbation.

Un accord passé entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en décembre 1925 reconnut aux Etats-Unis et à ses nationaux, dans le territoire de la Palestine, les droits dont peuvent bénéficier les Membres de la Société des Nations et leurs nationaux, conformément aux dispositions du Mandat; en particulier le droit de créer en Palestine des établissements religieux, scolaires ou charitables est reconnu aux citoyens des Etats-Unis et les traités d'extradition en vigueur entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, de même que les dispositions consulaires de tout traité passé entre ces deux pays s'appliquent également à la Palestine ⁽²⁷⁾.

(25) Fauchille. *Traité de droit international public*. Tome premier, deuxième partie, pp. 857-8.

(26) Résolution du Conseil sur les mandats, le 9 septembre 1921.

(27) Bentwich. *The Mandates system*, p. 14.

8. — RATIFICATION DU MANDAT PAR LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le Conseil de la Société des Nations, au cours de sa huitième session, tenue à Saint-Sébastien, en août 1920, s'efforça de trouver le moyen de concilier les dispositions des traités de paix qui attribuaient aux Principales Puissances Alliées et Associées le choix des nations mandataires et la détermination des territoires mandatés et dont les autres stipulaient « que la tutelle des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes sera exercée en qualité de Mandataire et au nom de la Société ».

Le rapport de M. Hymans posa les deux règles suivantes, pour la constitution des mandats internationaux :

1° La désignation des Puissances mandataires et la détermination des territoires sur lesquels s'exercent leur autorité appartiennent aux Principales Puissances Alliées et Associées, qui délèguent ces droits au Conseil Suprême. Ce dernier notifie la décision qui a été prise au Conseil de la Société des Nations et, à partir de ce moment, est dessaisi de la question.

2° Le Conseil de la Société des Nations déclare officiellement prendre acte de la désignation de la Puissance mandataire et, après avoir examiné si les termes du mandat sont conformes aux dispositions du Pacte, fait savoir officiellement à la nation désignée qu'il la considère comme investie du mandat, dont en même temps il lui notifie les termes.

Le Conseil s'exprima, à ce sujet, en termes particulièrement modérés. « Le mandat », dit-il, « est, par définition, une limitation que les vainqueurs s'imposent à eux-mêmes, dans l'exercice de leur souveraineté sur les territoires conquis. La responsabilité de la Société est engagée dans une tâche difficile ; il s'agit de veiller d'abord à ce que les termes du mandat soient conformes aux principes du Pacte et à ce que ces termes règlent véritablement la ligne de conduite des Puissances mandataires dans les territoires sous mandat (28).

(28) *J. O.*, juillet-août 1921, p. 549.

En pratique, l'on suivit les règles indiquées par M. Hyman; le 5 août 1920, le Conseil de la Société des Nations, par une lettre de son Président, M. Quinonès de Léon, décida « de prier les Principales Puissances Alliées de lui faire connaître officiellement, dans le plus bref délai possible, les Puissances qu'elles ont désignées pour l'exercice des mandats prévus par l'article 22 et les limites des territoires faisant l'objet de ces mandats ».

Le mandat sur la Palestine indique, sur ce point, d'une façon très nette, que c'est aux Principales Puissances qu'il appartient de décider quelles nations seront désignées pour exercer le mandat — et de déterminer les limites de ces territoires; le Conseil Suprême devra confirmer leur décision.

En effet, d'après le préambule de ce mandat :

Les Principales Puissances conviennent « qu'elles sont d'accord, en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par lesdites Puissances, l'administration du territoire de la Palestine... dans des frontières à fixer par elles ».

Il est probable que les dispositions de l'article 22 se rapportant à la ratification du mandat, en parlant « des Membres de la Société » visaient l'Assemblée et non le Conseil ; toutefois, pour des raisons d'opportunité politique, la préférence a été donnée au Conseil, dans lequel les Grandes Puissances étaient certaines de conserver la majorité et de voir leurs mandats confirmés purement et simplement ou modifiés seulement sur des points de détail. Ce fut le cas, en particulier, du projet de mandat pour la Palestine qui diffère peu du texte définitif ratifié par le Conseil, — à l'exception principalement de l'article 14, relatif aux Lieux Saints. A la session du Conseil d'août 1921, Lord Balfour tint d'ailleurs à rappeler « que les parties du traité de Sèvres qui se rapportent aux principes généraux du système des mandats n'ont jamais été et ne seront jamais l'objet de discussions entre les Principales Puissances Alliées (29).

(29) *J. O.*, juillet-août 1921, p. 546.

Bien qu'en droit il eût fallu que le Conseil attendit l'entrée en vigueur d'un traité de paix définitif avec la Turquie pour donner son approbation aux mandats dont les termes avaient été rédigés par les Puissances désignées, l'on dût s'incliner devant la nécessité où l'on se trouvait d'établir, le plus rapidement possible, un régime définitif, dans les limites qui seraient fixées, aux territoires placés sous mandat.

Après l'accord qui intervint entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, les nouveaux projets de mandats furent, comme nous l'avons dit, remis au Conseil de la Société des Nations, dans sa session de juillet 1922, mais alors l'Italie souleva un incident concernant le mandat sur la Syrie et demanda l'ajournement du vote sur ce mandat jusqu'à la conclusion d'un accord entre les Gouvernements français et italien, visant certains points particuliers relatifs à ce territoire; à cette occasion, on fit remarquer qu'il serait impossible, sans soulever de graves difficultés d'ordre administratif, d'assumer la votation du mandat sur la Palestine si la question du mandat sur la Syrie devait être ajournée.

L'attitude de la délégation italienne aurait été due, de son propre aveu, au désir qu'elle avait de sauvegarder le droit de l'Italie et de ses nationaux dans les territoires sous mandat, mais elle venait, au fond, de raisons très différentes. La délégation italienne ayant prétendu que le sort des territoires sous mandat devait être lié à celui du traité de Sèvres, de nouvelles discussions devenaient donc possibles en cas de revision de ce traité; l'Italie était, il est vrai, représentée à la Conférence de San-Rémo, mais par suite des événements politiques qui survinrent en Turquie, elle dut renoncer à toutes les zones d'influence qui lui avaient été reconnues par l'accord tripartite, signé le même jour que le traité de Sèvres; elle était, au fond, désireuse d'obtenir des avantages d'ordre économique et de se voir reconnaître des privilèges pour les missions italiennes dans les régions sous mandat attribuées à la France et à la Grande-Bretagne ⁽³⁰⁾.

(30) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 32.

Après discussion, le Conseil décida d'ajourner la question des mandats, afin de permettre au délégué italien de prendre les instructions de son gouvernement ⁽³¹⁾.

Les termes du mandat sur la Palestine furent longuement discutés au cours de la session du Conseil ; l'on parvint finalement à un accord en ce qui concerne l'article 14, relatif aux Lieux Saints et l'on décida « qu'il est entendu que le mandat pour la Palestine est approuvé avec l'article 14 révisé et que le mandat pour la Syrie entrera automatiquement en vigueur dès que les Gouvernements français et italien seront arrivés à un accord final. Il est entendu, en outre, que les deux mandats entreront en vigueur simultanément » ⁽³²⁾.

Le 29 septembre 1923, les représentants de la France et de l'Italie firent savoir au Conseil que leurs deux gouvernements s'étaient mis d'accord au sujet du mandat pour la Syrie. Le Conseil en prit acte et décida que les mandats pour la Palestine et la Syrie entreraient en vigueur automatiquement et en même temps.

Le Traité de Lausanne, signé dans l'intervalle, le 24 juillet 1923, contenait, à l'article 16, la renonciation par la Turquie « à tous ses droits sur les territoires situés au delà des frontières prévues par le traité, le sort de ces territoires étant réglé ou à régler par les intéressés ». La situation de la Palestine et de la Syrie, au point de vue international, était dès lors définitivement réglée.

Le projet de mandat pour l'Irak fut remis au Conseil pour approbation le 10 décembre 1920, mais ce projet n'a jamais été confirmé.

D'après ce texte, l'Irak pouvait être reconnu provisoirement comme Etat indépendant, à la condition de recevoir les conseils et l'aide d'un mandataire jusqu'au moment où ce pays sera capable de se conduire seul ; « dans les trois ans, au plus tard, à partir de la mise en vigueur de ce mandat, le Mandataire établira une loi organique pour la Mésopotamie. Cette loi organique sera établie après consultation des autorités lo-

(31) *J. O.*, séance du 19 juillet 1922, p. 802.

(32) *J. O.*, 22 juillet 1922, p. 825.

cales. Elle contiendra une clause destinée à faciliter le développement progressif de la Mésopotamie comme Etat indépendant » (art. 1^{er}).

Le Mandat reproduit les diverses dispositions du mandat pour la Palestine, sous réserve de deux exceptions :

1° Le Mandataire pourra maintenir des troupes sur les territoires placés sous son mandat, pour la défense même de ce territoire... Ces forces seront responsables devant les autorités locales et toujours soumises au contrôle que le Mandataire pourra exercer sur elles. Le Mandataire ne pourra pas les employer dans d'autres buts que les buts ci-dessus mentionnés, sans l'assentiment du Gouvernement de l'Irak... En tout temps, le Mandataire pourra se servir des routes, voies ferrées et ports de la Mésopotamie pour les mouvements des troupes et pour les transports de ravitaillements et de munitions (art. 2).

2° Le Mandataire aura toute autorité pour établir une loi organique spéciale dans les régions habitées par une majorité kurde; cette disposition qui se trouvait déjà contenue dans le traité de Sèvres fut étendue au vilayet de Mossoul, lors de son rattachement à l'Irak (33).

La population de la Mésopotamie avait demandé, par un référendum, d'être placée sous l'autorité du roi Faïçal; ce dernier fut couronné à Bagdad le 23 août 1921. En raison de l'opposition qui régnait alors dans le pays contre l'adoption du système mandataire et aussi, à cause des troubles qui avaient eu lieu précédemment, le Gouvernement britannique estima préférable de conclure un traité avec le Gouvernement du roi Faïçal plutôt que de persister à vouloir appliquer le régime mandataire.

En novembre 1921, le représentant britannique au Conseil, M. Fisher, lui fit savoir :

« Qu'en raison du développement qu'avait pris la situation politique en Irak, son gouvernement était arrivé à la conclusion que le moyen le plus efficace de remplir ses obligations vis-à-vis

(33) Bentwich. *The Mandates system*, pp. 61 et 62.

de la Société des Nations serait d'en incorporer les principes dans un traité entre la Grande-Bretagne et le roi de l'Irak. Le traité aura seulement pour but de préciser les relations qui existeront entre le Gouvernement britannique, en tant que Puissance mandataire et le Gouvernement de l'Irak et il n'est pas destiné à remplacer le mandat qui demeure la charte fondamentale, définissant les obligations que la Grande-Bretagne s'est engagée à remplir, en qualité de mandataire et au nom de la Société. »

Ce traité entre la Grande-Bretagne et l'Irak fut conclu à Bagdad le 10 octobre 1922; il devait rester en vigueur pendant vingt ans ; d'après un Protocole additionnel, signé le 30 avril 1923, il est dit que ce traité prendra fin dès que l'Irak deviendra membre de la Société des Nations et, en tout cas, au plus tard, dans les quatre années qui suivront la ratification du traité de paix avec la Turquie; quatre accords subsidiaires furent conclus le 25 mars 1924.

Le traité, le protocole et les accords ayant été acceptés par l'Assemblée constituante de l'Irak et approuvés par le Parlement britannique, le représentant de la Grande-Bretagne au Conseil lui fit savoir qu'en raison des progrès accomplis en Irak dans la voie indiquée par l'article 22 du Pacte, la forme envisagée par cet article ne pouvait plus lui convenir et que, par conséquent, le projet de mandat soumis au Conseil en 1920 devait être remplacé par un autre acte.

Le Conseil approuva, le 27 septembre 1924, les termes de la communication du représentant britannique « considérant que le traité d'alliance a pour but d'assurer l'observation et la réalisation complète en Irak des principes dont l'application est implicitement contenue dans l'acceptation du mandat », étant entendu notamment qu'aussi longtemps que le traité d'alliance restera en vigueur, le Gouvernement de Sa Majesté assumera à l'égard de tous les Membres de la Société des Nations... la responsabilité de l'exécution par l'Irak des dispositions dudit traité d'alliance (art. 1^{er}); qu'un rapport annuel sera adressé au Conseil de la Société des Nations, afin de lui rendre compte des mesures prises en Irak, au cours de l'année,

en vue d'appliquer les dispositions du traité d'alliance (art. 3); qu'aucune modification aux termes du traité d'alliance ne sera acceptée par le Gouvernement britannique, sans l'assentiment du Conseil (art. 4); que tout différend qui viendrait à s'élever entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement d'un autre Membre de la Société des Nations... relatif à l'interprétation ou à l'application du traité d'alliance et qui ne pourrait être réglé par voie de négociations, sera soumis à la Cour permanente de Justice internationale (art. 5); que les obligations assumées aux termes du présent acte par le Gouvernement britannique prendront fin, au cas où l'Irak viendrait à être admis dans la Société des Nations (art. 6).

Un nouveau traité fut signé peu après la décision du Conseil du 16 décembre 1925, laquelle attribuait le vilayet de Mossoul à l'Irak; par l'article 1^{er}, il est stipulé que le traité d'alliance de 1922 demeurera en vigueur pendant une période de vingt-cinq années à compter du 16 décembre 1925, à moins que l'Irak, avant l'expiration de cette période, ne soit devenu membre de la Société des Nations.

Le Gouvernement britannique, en soumettant ce nouveau traité au Conseil, déclara que tant que ledit traité resterait en vigueur, le Gouvernement britannique se considèrera comme lié par les engagements pris par lui devant le Conseil, en septembre 1924, et continuera à agir conformément auxdits engagements.

Le 11 mars 1926, le Conseil approuva les termes de cette lettre « comme étant propre à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte. Ce sont donc ces deux traités, approuvés par le Conseil qui remplacèrent désormais le mandat pour l'Irak.

Un nouveau traité fut signé en 1927 et contient la promesse de la Grande-Bretagne de recommander l'admission de l'Irak dans la Société des Nations en 1932; l'exécution de ce traité ayant donné lieu à de nombreuses difficultés, le Gouvernement britannique informa le Conseil, à sa session de janvier 1930, qu'il renonçait à se prévaloir du traité de 1927 et qu'il

se proposait de demander l'admission de l'Irak dans la Société des Nations en 1932, sans aucune condition. Un dernier traité fut alors signé à Bagdad, le 30 juin 1930, afin de régler les futurs rapports de la Grande-Bretagne et de l'Irak, ce dernier agissant en tant qu'Etat souverain et indépendant ; le traité doit entrer en vigueur dès que l'Irak deviendra membre de la Société des Nations.

TROISIÈME PARTIE

LE FOYER NATIONAL JUIF

PRÉAMBULE

a. — LE MOUVEMENT SIONISTE

L'établissement du mandat britannique en Palestine doit son origine à une décision des Principales Puissances Alliées de venir en aide au peuple juif, afin qu'il puisse réaliser son idéal millénaire, en établissant à nouveau en Palestine son centre culturel et en y créant à nouveau une vie nationale. Cette décision, motivée, il est vrai, par d'autres considérations, était une application pratique du principe reconnu par les Puissances Alliées du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le mouvement sioniste remonte aux premiers temps de la dispersion des Juifs. Les liens entre les Juifs et la Palestine ne furent par rompus, quand au deuxième siècle, sous le règne d'Hadrien, disparurent les derniers vestiges de la nation juive.

Les Juifs se considérèrent, dès lors, comme un peuple en exil. A travers les siècles, dans les différents pays où ils furent successivement refoulés, ils conservèrent leurs traditions, leur vie propre, sans jamais s'assimiler aux peuples au milieu desquels ils vivaient; ils formèrent « un élément hétérogène qui n'était susceptible de s'assimiler à aucune autre nation (1) ».

(1) Bernard Lazare. *L'antisémitisme et ses causes*, p. 7.

Cet amour profond pour la Patrie perdue détermina de nombreux émigrants, à diverses époques de l'histoire, à venir se fixer en Palestine, soit individuellement, soit en groupes et il fut aussi la cause du mouvement messianique qui est la synthèse d'un certain idéal mystique et religieux, uni au désir des Juifs de vivre en Palestine d'une vie libre et indépendante.

Toutefois, la situation des Juifs se modifia à partir de la Révolution française; dans l'Europe occidentale, ils acquirent les droits ordinaires de citoyens et commencèrent à s'intégrer dans la société où ils vivaient; à l'est, ils continuèrent à être soumis à de rigoureuses incapacités, mais, là aussi, bien que l'oppression se fit plus dure qu'auparavant, les anciennes idées messianiques firent place à de nouvelles conceptions.

Toutefois, cela ne signifiait pas que l'amour des Juifs pour la Palestine eût diminué en quoi que ce soit; au contraire, au cours du dix-neuvième siècle, les rêves de retour du peuple juif en Palestine, jusqu'alors considérés comme un idéal encore lointain, parurent devoir enfin se réaliser.

Dans l'est et le sud-est de l'Europe, les Juifs, victimes des persécutions et de l'antisémitisme, tout en étant isolés dans la Société où ils se trouvaient, étaient profondément conscients de leur individualité propre; aussi, furent-ils particulièrement sensibles aux premiers appels des mouvements nationalistes qui venaient de prendre naissance; de plus, ils avaient le sentiment vague qu'il leur incombait, en tout état de cause, d'apporter leur contribution au patrimoine commun de l'humanité (2).

Ainsi, la Palestine n'a jamais cessé pour les Juifs d'être un nom magique: les souvenirs qu'elle rappelait et les espérances qu'elle évoquait ont fini par devenir partie intégrante de la vie des Juifs dans le monde.

En 1897, se réunit à Bâle le premier Congrès sioniste, qui marque le début du mouvement sioniste moderne. Le pro-

(2) Léonard Stein. Note sur l'histoire et les buts du sionisme (en annexe au Livre de J. de V. Loder, p. 166. *The truth on Palestine, Syria and Mesopotamia*).

gramme du premier Congrès s'inspira des idées exposées par Théodore Herzl dans son remarquable ouvrage : « L'Etat juif » qui expose en détail un plan d'immigration et de colonisation des Juifs en Palestine et qui, à beaucoup d'égards, notamment, au point de vue de la législation du travail et des lois sociales, contenait de remarquables anticipations.

Le Congrès estima que le sionisme doit tendre « à la création en Palestine d'une Patrie pour le peuple juif, garantie par le droit public » et il proposa, dans ce but, les moyens suivants :

1° Encourager, d'une manière efficace, la colonisation de la Palestine par l'établissement de cultivateurs, d'artisans et d'industriels juifs ;

2° Organiser et associer tous les Juifs, à l'aide de sociétés locales et de fédérations générales, dans la mesure permise par les lois du pays où elles sont fondées ;

3° Raffermer le sentiment de la dignité personnelle et la conscience nationale du peuple juif ;

4° Faire les démarches préparatoires afin d'obtenir des gouvernements le consentement nécessaire pour atteindre le but du sionisme.

Afin de pouvoir traiter avec la Porte et les grandes Puissances, il fallait créer des organisations appropriées. Herzl imagina, pour cela, la *Society of Jews* et la *Jewish Company*.

La *Society of Jews* devait puiser son autorité dans la valeur morale de ses membres et dans la libre adhésion des Juifs du monde entier et elle serait reconnue par les gouvernements comme Puissance politique constituante. Son rôle est celui d'un *gestor*, auquel est confiée l'administration des biens d'un peuple absent ; ses attributions étaient à la fois d'ordre intérieur et d'ordre extérieur ; en premier lieu, elle devait procéder aux travaux préparatoires, en vue d'organiser l'émigration d'un grand nombre de Juifs et assumer provisoirement l'administration des communautés établies sur les territoires concédés ; en second lieu, elle devait essayer, en tant que représentante du peuple juif, de traiter avec les Puissances pour l'obtention du territoire.

La *Jewish Company* aurait pour mission de liquider les intérêts matériels des émigrants et d'organiser, dans le nouveau pays, des relations économiques normales et scientifiques, cette institution devant être liquidée quand la concentration territoriale des Juifs sera achevée (3).

Dans la pratique, la *Society of Jews* devint le Comité d'action ; afin de pouvoir traiter avec le Sultan, on créa, lors de la réunion du deuxième Congrès sioniste, une banque coloniale juive à charte ; dans l'esprit de ses auteurs, la banque devait s'efforcer d'obtenir une charte de la part du Sultan en même temps que la reconnaissance officielle des Puissances.

Ces garanties étaient d'autant plus nécessaires que depuis 1880, la Turquie avait pris des mesures restrictives à l'égard de l'immigration juive.

En 1891, en effet, le Gouvernement turc interdit l'accès des ports palestiniens aux juifs russes et roumains ; on défendit de leur vendre des biens immobiliers, toutes les terres devaient être inscrites au nom de sujets ottomans et aucune habitation ne pouvait être construite par eux, sans l'obtention d'un permis spécial demandé à Constantinople (4).

Le Sultan était donc animé de dispositions peu favorables à l'égard des Juifs ; après des négociations qui durèrent plusieurs années, il refusa finalement d'accepter le projet sioniste.

En 1902, le Gouvernement britannique offrit alors aux sionistes une concession territoriale à El Arisch, dans la Péninsule de Sinaï ; ce projet ne put aboutir, par suite du refus du Gouvernement égyptien d'autoriser les sionistes à utiliser une partie des eaux du Nil pour l'irrigation des concessions, autrement sans valeur pour la colonisation (5).

En 1903, cette même Puissance offrit alors aux Juifs le territoire de l'Ouganda, situé dans l'Afrique orientale ; d'après la lettre de Sir Clément Hill, Sous-Secrétaire d'Etat britannique aux colonies, le Gouvernement britannique était disposé

(3) Théodore Herzl. L'Etat juif, trad. de Baruch Hagani, pp. 103 et s.

(4) Bernfeld. Le sionisme, pp. 405-6.

(5) *Ibid.*, pp. 425-6.

à accepter favorablement des propositions pour la fondation d'une colonie ou d'un établissement juif, à des conditions qui permettraient à ses membres de conserver leurs coutumes locales. Dans ce but, il était prêt à discuter — si l'on trouvait une étendue de terrain favorable — les détails d'un plan comportant, notamment, la concession d'une étendue considérable de territoire, la nomination d'un fonctionnaire juif comme chef de l'administration locale et la permission accordée à la colonie de conserver toute liberté concernant la législation municipale, les affaires d'administration religieuse et celles purement intérieures, à la condition que le Gouvernement britannique se réservât le droit d'exercer un contrôle général.

Une mission fut envoyée sur place mais son enquête ne fut pas favorable à la colonisation ; au surplus, le Congrès sioniste décida de décliner — aussi bien comme but que comme moyen (c'est-à-dire comme préliminaire à un plan de colonisation en Palestine) — toute action colonisatrice en dehors de la Palestine et des pays environnants (6).

Les premières colonies juives en Palestine furent fondées par le Baron Edmond de Rothschild et donnèrent naissance aux groupements de Petah-Tikwah, édifié en 1877 et de Rischon-le-Zion, créé en 1882.

Pendant près de 40 ans, l'œuvre de colonisation se poursuivait sans arrêt ; de nouvelles colonies s'installèrent dans le pays et, grâce à un travail persévérant, en beaucoup d'endroits, le sol aride put produire de brillantes moissons. Le mouvement de solidarité juive qui amena successivement les chefs d'Etat des principales Puissances à confirmer la Déclaration Balfour de 1917 et rendit ainsi possible l'établissement du Foyer national juif est dû, en grande partie, aux progrès remarquables atteints en Palestine par ces colonies, vers 1914.

Dans la pensée du Baron Edmond de Rothschild, il n'était nullement question de l'exode de tous les Juifs en Palestine, mais seulement de « l'établissement d'un centre aussi important que possible, où se développerait le génie juif... en se

(6) Bernfeld. *Le sionisme*, pp. 346 et s.

rattachant à son grand passé, par la chaîne de ses traditions... ce qui aurait la répercussion la plus heureuse sur l'état des Juifs dans le monde entier (7) (8) ».

En 1914, les colonies juives en Palestine, y compris celles de la J. C. A. (Œuvre de colonisation du Baron Edmond de Rothschild) et celles de l'organisation sioniste comptaient une population d'environ 80.000 habitants. Leur développement fut naturellement arrêté au cours de la Guerre et, au moment de l'armistice, il ne restait en Palestine que 55.000 Juifs : parmi les autres, beaucoup avaient été déportés ou avaient été victimes des conditions de vie insuffisantes.

En raison du développement qu'avait pris la situation militaire, l'Organisation sioniste publia en octobre 1916 un programme politique, définissant les droits et privilèges qu'elle réclamait en faveur des Juifs, dans le cas où la Palestine, à la fin de la guerre, serait placée sous la protection de la France ou de la Grande-Bretagne ou des deux nations conjointement : d'après ce document, l'Organisation sioniste demandait, en particulier, la reconnaissance d'une nationalité distincte ainsi qu'une représentation proportionnelle dans les conseils locaux, le droit à l'autonomie, en matière d'instruction, de culte et d'organisation communale, enfin, l'établissement en Palestine d'une compagnie à charte, laquelle aurait à s'occuper de l'établissement en Palestine de nouveaux colons juifs. Le Gouvernement britannique ne donna pas de réponse à ces propositions qu'il sembla toutefois considérer comme étant susceptibles de servir de base pour de nouvelles discussions (9).

Après de longues négociations avec les Gouvernements anglais, français et italien, le Comité politique de l'organisation sioniste, créé en août 1917, soumit à l'approbation du Gou-

(7) Extrait du discours prononcé à Tel-Aviv, en mai 1925, par M. le Baron Edmond de Rothschild.

(8) L'œuvre du Baron Edmond de Rothschild en Palestine a été retracée dans le livre de M. David Druck : *L'Œuvre du Baron Edmond de Rothschild* (Paris, 1928), que l'on pourra utilement consulter à ce sujet.

(9) *Zionism during the War. A record of Zionist political activity*, pp. 61 et s.

vernement anglais une nouvelle déclaration de principe, concernant le statut des Juifs en Palestine.

D'après ce document, le Gouvernement britannique s'engagerait à accepter le principe de la reconnaissance de la Palestine, en tant que foyer national pour le peuple juif et reconnaîtrait à ce dernier le droit d'y reprendre une vie nationale, laquelle serait placée sous une protection à établir au moment de la paix définitive, qui suivrait le succès des armées alliées.

« De plus, le Gouvernement britannique aurait considéré qu'il était indispensable, en vue de donner effet à ce principe, de reconnaître la nationalité juive en Palestine, la liberté d'immigration pour les Juifs ainsi que la fondation d'une compagnie de colonisation juive destinée à faciliter le nouvel établissement des Juifs et le développement économique du pays.

Les conditions et les modalités relatives à l'autonomie de cette compagnie et la charte qui lui sera octroyée devront, selon l'avis du Gouvernement britannique, être discutées point par point, d'accord avec les représentants de l'Organisation sioniste ⁽¹⁰⁾ ».

Le 18 juillet, ce document fut envoyé par Lord Rothschild à M. Balfour et adopté par le Cabinet britannique, non toutefois sans qu'il en eût quelque peu modifié le texte et remplacé en particulier l'expression : « La reconstitution de la Palestine en tant que Foyer national juif » par « l'établissement d'un Foyer national juif en Palestine ».

Le 2 novembre suivant, Lord Balfour envoya l'acceptation du Gouvernement britannique qui est désignée sous le nom de déclaration Balfour, du nom de son auteur.

b. — LA DÉCLARATION BALFOUR. INTERPRÉTATION ET PORTÉE.

La Déclaration Balfour a été un des événements les plus remarquables de notre époque; par rapport à l'ensemble des événements survenus au cours de la Guerre et aux modifica-

(10) *Ibid.*, pp. 65-6.

tions territoriales qui l'ont suivie, elle n'a été, en somme, qu'un fait peu important mais du point de vue plus général de la justice humaine et des grands principes du droit international devant lesquels se plient parfois les intérêts des Puissances elle sera, sans doute, considérée dans l'histoire comme une étape importante dans l'évolution des idées modernes, se rapportant aux liens existant entre les différents pays, lesquels, jusqu'à 1914, étaient principalement dominés par la notion de la souveraineté et du pouvoir absolu des Etats.

En raison de son importance, nous reproduirons le texte intégral de la lettre adressée par M. Balfour à Lord Rothschild, le 2 novembre 1917 :

« J'ai le grand plaisir de vous adresser, de la part du Gouvernement de Sa Majesté la déclaration suivante, sympathisant avec les aspirations juives sionistes, déclaration qui a été soumise au Cabinet et approuvée par lui.

« Le Gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif, et emploiera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine ainsi qu'aux droits et au statut politique dont les Juifs pourraient jouir dans tout autre pays. »

Cette déclaration, qui était surtout une mesure de guerre, était motivée à la fois par le désir de la Grande-Bretagne de s'assurer des avantages politiques et économiques en Palestine — dont ils espéraient ainsi plus tard se voir confier l'entière souveraineté, en obtenant, au préalable, la modification à leur avantage des accords Sykes-Picot, relativement à la Palestine — et par celui de tous les Alliés de gagner à leur cause les sympathies des Juifs, particulièrement influents en Amérique.

La Déclaration Balfour avait été précédée, le 4 juin 1917, d'une lettre de M. Jules Cambon, Secrétaire général des Affaires étrangères de France, dans laquelle il déclarait la sympathie du Gouvernement français pour la cause sioniste, ayant en vue notamment l'établissement en Palestine d'une nationalité juive.

Nous avons vu, au chapitre précédent, que les sionistes, renonçant à leurs prétentions primitives, abandonnèrent l'idée d'une nationalité juive distincte en Palestine pour ne retenir que la notion du « Foyer national », dont les termes ont été repris par la Déclaration Balfour.

En février et en mai 1918, les Gouvernements français et italien donnèrent leur acceptation à la Déclaration Balfour et au mois d'août de la même année, le Président Wilson exprima sa satisfaction de voir les progrès réalisés par le sionisme depuis la Déclaration Balfour et d'accord avec elle.

La Déclaration Balfour employa l'expression « Foyer national » et non pas simplement « Foyer », afin de bien marquer que les droits des Juifs en Palestine n'avaient rien de comparable à ceux qui leur étaient reconnus, en vertu des traités de paix de 1919, signés notamment avec la Pologne et la Roumanie, dans les clauses relatives aux minorités nationales ; de plus, les liens du Foyer avec les Juifs s'étendent au peuple juif tout entier et non seulement aux Juifs habitant actuellement la Palestine.

Par l'effet de la Déclaration Balfour qui a été reproduite dans le mandat, le droit d'établir un Foyer national en Palestine ne pouvait être conféré qu'au peuple juif ; ce droit exclut, en effet, l'établissement de tout autre foyer national dans le territoire sous mandat ; la clause réservant les droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine est, en effet, la contre-partie des droits accordés aux Juifs et d'ailleurs, les Arabes en Palestine ne constituent pas une nation, en raison des liens sociaux, ethnologiques et religieux qui les unissent aux Arabes de Syrie, du Hedjaz et de Mésopotamie (11).

Le Gouvernement britannique s'engagea à employer tous ses efforts pour la réalisation du Foyer national juif ; cet engagement était donné de façon non équivoque, étant indispensable afin de permettre aux Juifs désireux de se fixer en Palestine d'envisager avec confiance les possibilités de dévelop-

(11) Louis J. Gribetz. *The case for the Jews*, pp. 43-44.

pement économique du pays, la protection des droits individuels et de la propriété se trouvant assurée.

Il y avait là, de la part du Gouvernement britannique, davantage qu'une simple déclaration de sympathie; la Déclaration Balfour, il est vrai, n'a bien qu'un caractère unilatéral mais derrière le Foyer national juif, « il existe certainement une collectivité distincte des collectivités étatiques, ayant un organisme de représentation, l'Organisation sioniste »; — toutefois « pour beaucoup de juristes, la personnalité internationale exigerait la possession d'une certaine autonomie ou souveraineté se traduisant par la possession de droits propres, c'est-à-dire par l'existence d' « organes » ayant une compétence pour agir internationalement, et, notamment, pour négocier avec les organes des autres personnes juridiques internationales. On admet bien, dans cette conception, qu'il y ait des personnes juridiques en tutelle, mais on soutient que si elles ont abandonné l'exercice de leurs droits, elles en ont conservé la possession. Or, on pourrait discuter sur le point de savoir si le Foyer national juif a véritablement des « organes » à lui propres. On discerne bien la collectivité internationale dont il est l'expression, mais les intérêts de cette collectivité sont gérés, soit par les agents de la Puissance mandataire, en Palestine, soit par l'Exécutif de l'Organisation sioniste, qui sont intimement liés au Foyer juif, mais ne se confondent pas avec lui. Ce serait alors l'Organisation sioniste qui aurait la personnalité, le Foyer n'étant qu'un de ses moyens d'action ⁽¹²⁾.

Toutefois, conformément aux principes des juristes du droit public moderne, « la reconnaissance par le droit objectif de la conformité des buts poursuivis par les individus faisant partie de collectivités distinctes avec la solidarité générale entraîne l'octroi d'une compétence déterminée pour les agents de ces diverses collectivités » ⁽¹³⁾. Il était dès lors nécessaire de donner une expression juridique à la solidarité spéciale

(12) Georges Scelle. Les caractéristiques internationales du foyer national juif. Revue « Palestine », mai 1928, p. 104.

(13) *Ibid.* p. 105.

de la communauté juive au sein de la solidarité générale de la communauté internationale. C'est pourquoi la Déclaration Balfour a décidé qu'il serait créé, à cet effet, en Palestine, une institution du droit des gens, à savoir, le Foyer national.

La réserve des droits civils et religieux des communautés non juives existant en Palestine doit être, comme toute réserve, interprétée restrictivement, ce qui revient à dire qu'elle ne comporte pas la reconnaissance des mêmes droits politiques que ceux qu'impliquent l'établissement du Foyer national juif, mais seulement des droits civils et religieux.

Afin de faciliter l'établissement d'un Foyer national en Palestine, il était indispensable d'éviter qu'il soit soumis à l'ingérence et au contrôle des communautés non juives établies en Palestine, en raison des droits qu'elles pourraient revendiquer. Le fait de n'avoir pas mentionné spécialement dans la Déclaration la communauté arabe — pourtant en majorité dans le pays — qui est traitée sur le même pied que les autres communautés confirme cette manière de voir et indique bien que la création du Foyer juif était le principal objet de la Déclaration Balfour ⁽¹⁴⁾.

Cette réserve implique, d'une part, la non ingérence des communautés non juives pour tout ce qui se rapporte au Foyer national juif et signifie, d'autre part, que l'Organisation sioniste aura tous pouvoirs en matière exécutive, législative et judiciaire pour tout ce qui se rapporte au Foyer, sous la réserve ci-dessus indiquée, en vertu de laquelle défense est faite au Foyer national juif, notamment de s'emparer de la propriété non juive pour un usage public, sans légitime compensation et de passer des lois restreignant le libre exercice de la religion; l'on garantit également aux non Juifs l'application de la procédure en vigueur devant les tribunaux du pays et l'égale protection des lois. Tout ce que le Foyer national juif pourrait faire en violation de ces dispositions est frappé de nullité absolue.

En excluant les droits des communautés non juives des ma-

(14) Louis J. Gribetz. *Op. cit.*, p. 56.

tières pour lesquelles le Foyer national juif a compétence, la déclaration écarte des conflits possibles entre les droits des Juifs et ceux des autres communautés que l'on peut ainsi harmonieusement concilier (15).

D'ailleurs, à la Conférence de la Paix, l'émir Faïçal avait déclaré reconnaître « que le mouvement juif est national et non impérialiste, de même que le mouvement arabe et qu'il y avait place dans le pays pour l'un et pour l'autre mouvement ».

« Ce qu'en réalité la Déclaration Balfour a en vue, c'est l'établissement, par l'activité conjuguée du Gouvernement et du peuple juif, d'un état de choses social et économique répondant aux principes et aux nécessités de la civilisation européenne, tout en respectant les droits et les intérêts de la population existante. C'est cette raison qui, abstraction faite d'autres considérations touchant à des intérêts primordiaux de l'Empire britannique, amena le Gouvernement à accepter, afin de remplir la mission qu'il était sûr de se voir confier à la fin de la Guerre, que le peuple juif fût autorisé à participer, non aux pouvoirs de l'administration de la Palestine, mais à l'exécution pratique de cette mission.

« Cette conception paraît être pleinement justifiée par les faits. Elle explique pourquoi M. Churchill, comme M. Van Rees l'a déjà remarqué, a pu déclarer que le peuple juif serait en Palestine en vertu d'un droit; en d'autres termes, que ce peuple n'entrerait pas dans le pays en qualité d'étranger, mais qu'il appartiendrait à la nation palestinienne qui serait créée par la suite. Elle explique, en outre, pourquoi l'article 4 du mandat a officiellement reconnu l'Organisation juive comme l'organisme représentant le peuple juif désigné pour coopérer avec le Gouvernement. Elle explique de plus pourquoi les articles 6 et 7 parlent de favoriser l'immigration juive, l'acquisition par les Juifs de la nationalité palestinienne et leur établissement sur les terres vacantes du pays, sous réserve des droits et intérêts d'autrui; pourquoi, enfin l'article 11, tout aussi significatif, prévoit expressément la participation des Juifs à l'exécution et à l'exploitation des travaux et services publics, ainsi qu'au développement des ressources naturelles du pays.

« Toutes ces dispositions se tiennent étroitement. Elles forment un tout et font clairement ressortir l'idée fondamentale qu'à l'œuvre de civilisation à accomplir en Palestine, l'élément juif apporterait son appui moral et surtout matériel, non pas en raison d'une

(15) *Ibid.*, pp. 67-68.

concession quelconque d'ordre économique, mais à titre de collaborateur de l'Administration. A ce titre, l'activité des Juifs fait partie intégrante de l'évolution économique de la Palestine que le mandat confie à la Puissance mandataire et qui constitue la condition première de l'évolution politique de ce pays » (16).

La réserve visant le statut des Juifs établis en dehors de la Palestine avait pour but de dissiper les craintes que d'autres pays auraient pu éprouver, après l'établissement en Palestine du Foyer national pour le peuple juif, quant à la loyauté de leurs sujets juifs, ce qui aurait pu entraîner, comme autre conséquence, de porter préjudice aux droits civils et religieux accordés aux Juifs dans ces pays ; d'autre part, elle était destinée également à prévenir tout empiètement du Foyer national juif, lorsque des droits politiques lui ayant été conférés, par la suite, il voudrait s'arroger le droit de légiférer à l'égard de sujets juifs d'autres pays (17).

La Déclaration Balfour a reçu une consécration officielle dans le Préambule du mandat qui en reproduit le texte et d'après lequel :

« Les Principales Puissances Alliées ont convenu que le Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originellement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par lesdites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays. »

C. — LE MOUVEMENT PAN-ARABE

L'inégalité foncière entre les sujets musulmans et les sujets chrétiens était pour les Turcs un des fondements principaux de leur politique et, en même temps, un moyen de garder le

(16) C. P. M., 17^e session, p. 39. Observations générales de M. Van Rees.

(17) Louis J. Gribetz, *op. cité*, p. 71.

contrôle de populations allogènes. Les mêmes inégalités existaient, quoique à un moindre degré, entre les arabes de race turque et ceux qui appartenaient à d'autres races.

Toutefois, jusqu'au début du vingtième siècle, il n'y a véritablement pas eu, dans les pays arabes, de mouvement prononcé en faveur de l'indépendance. Il convient toutefois de rappeler qu'à la suite des massacres du Liban de 1860, tous les gouverneurs du Liban furent nommés par la Sublime Porte, après accord préalable avec les grandes Puissances et en conformité avec le règlement de 1864; depuis cette date, le choix s'était toujours porté sur un chrétien (18). Ces privilèges octroyés au Liban furent révoqués par les Turcs en 1916.

Après le Sultan Abdul-Hamid qui supprima la plupart des réformes de ses prédécesseurs, en particulier, celles qui se rapportaient aux libertés provinciales et communales, l'avènement des Jeunes-Turcs sembla marquer le début d'une ère nouvelle.

Le Comité « Union et Progrès » ne fut pas long à abandonner son programme primitif; par sa politique d'excessive centralisation administrative et les tentatives qu'il fit pour remplacer l'administration arabe par une administration purement turque, il amena des Comités arabes à s'organiser un peu partout dans le pays et quelques-uns même se créèrent à l'étranger. La plupart de ces Comités se contentèrent de revendiquer le droit des Arabes à une existence nationale distincte, avec l'octroi de réformes, sur la base d'un système de décentralisation.

Ce fut seulement au début de la Guerre qu'on vit apparaître un mouvement séparatiste arabe. Ce mouvement dut, en grande partie, son développement inespéré aux négociations que la Grande-Bretagne entreprit avec le Chérif de la Mecque, afin d'empêcher que la Guerre sainte, proclamée par le Sultan de Constantinople, chef suprême de tous les Musulmans, n'amenât des troubles dans les différents pays musulmans soumis à son influence ainsi qu'à celle de la France.

(18) Mandelstam. Le sort de l'Empire ottoman, p. 335.

Le Chérif de la Mecque, qui était un prince ambitieux, n'était pas mécontent, au fond, de pouvoir s'opposer au nationalisme turc, lequel, pour des raisons politiques, avait revêtu, particulièrement en Syrie, la forme de mesures de répression des plus sévères à l'encontre de notables arabes du pays (19).

A la fin de la guerre, l'idée arabe avait pris une extension considérable. « Les Arabes se figuraient... qu'une grande nation arabe allait naître... Ils avaient le sentiment très vif de ce qu'ils appellent la fraternité arabe. Ce sentiment, développé chez eux par la communauté de langue, de religion, était enraciné dans les cœurs par la fierté historique et, on peut dire, généalogique, que depuis quatorze siècles, les Arabes entretiennent dans leurs familles (20) » : la domination arabe, en effet, avait pris fin au septième siècle et avait laissé des traces profondes parmi les populations sur lesquelles elle s'était étendue.

Mais les Arabes n'étaient pas mûrs pour l'indépendance et, de plus, il ne pouvait être question d'une vaste fédération arabe, par suite de différences ethnologiques, linguistiques et surtout à cause de l'inégal développement des populations habitant les pays arabes.

La Syrie, par exemple, lors de l'établissement du mandat français, avait dû être divisée en cinq administrations distinctes, en raison d'oppositions irréductibles entre les peuples habitant le territoire sous mandat français; il existe bien un lien fédéral représenté par la Conférence des intérêts communs, mais ses attributions sont plutôt économiques que politiques. La fédération syrienne représente, il est vrai, le but vers lequel doit tendre le mandat français mais son institution est encore prématurée, à plus forte raison serait-il trop tôt pour parler sérieusement de l'union de la Syrie avec l'Irak ou la Palestine ; cette dernière solution — qui est naturellement du domaine de l'hypothèse — ne pourrait d'ailleurs être

(19) J. de V. Loder. *The truth about Mesopotamia, Palestine and Syria*, pp. 18-19.

(20) Discours de M. Victor Bérard. *Débats Parlementaires, Sénat*, 6 avril 1921, p. 624.

envisagée qu'à la condition préalable de sauvegarder les droits reconnus aux Juifs, en vertu de la Déclaration Balfour et des dispositions du mandat relatives à l'établissement en Palestine du Foyer national juif.

Tout autre était la situation en Arabie; l'organisation sociale et politique des peuples arabes est restée, en effet, ce qu'elle était à l'époque patriarcale. A l'exception de certains districts situés sur le littoral de la Mer Rouge, occupés militairement par les Turcs, le Hedjaz, le Nedj et le Yémen étaient en fait indépendants du pouvoir central. Le nationalisme y montrait un caractère plus religieux que politique et il était la cause de luttes continuelles entre les chefs qui voulaient, chacun pour son propre compte, réaliser l'unité de l'Arabie ⁽²¹⁾.

L'application du système des mandats en Palestine et en Syrie a été un compromis destiné à donner satisfaction aux aspirations arabes et à sauvegarder, en même temps, les intérêts des Puissances alliées, conformément aux accords qu'elles avaient conclus entre elles.

En Irak, où le mouvement nationaliste s'est fait particulièrement sentir, la Grande-Bretagne — qui estime que les conditions requises pour l'admission de ce territoire dans la Société des Nations en 1932 sont actuellement remplies — a accordé au pays une autonomie presque totale; d'autre part, le Hedjaz s'est vu confirmer son indépendance purement et simplement alors que la couronne de Transjordanie a été donnée à un prince arabe, l'émir Abdullah, avec lequel la Grande-Bretagne a conclu un traité d'alliance, en vertu duquel l'Emir s'engage à se conformer aux dispositions du mandat et accepte le droit de contrôle du Gouvernement britannique, notamment en ce qui concerne les relations extérieures et en matière de finances.

On peut donc dire, dans l'ensemble, que le mouvement pan-arabe est en voie d'obtenir l'indépendance de la plupart des territoires habités par une population arabe et autrefois soumis à la domination ottomane.

(21) Baumkoller. Le mandat sur la Palestine, p. 143.

PRINCIPES GÉNÉRAUX

LES BASES JURIDIQUES DU FOYER NATIONAL JUIF

Le Foyer national juif, qui est une institution nouvelle du droit des gens repose sur trois principes fondamentaux :

- 1° Le principe des nationalités et son application au peuple juif ;
- 2° Les liens historiques du peuple juif avec la Palestine ;
- 3° Le fait que le peuple juif n'a jamais renoncé à retourner en Palestine.

1. — LE PRINCIPE DES NATIONALITÉS ET LE PEUPLE JUIF

Au cours du dix-neuvième siècle, le principe des nationalités a été admis par les nations comme pouvant relever du droit des gens mais c'est seulement à l'occasion de la Grande Guerre, quand le Président Wilson fit reconnaître le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'une tendance nouvelle s'est vraiment manifestée en droit international.

Avant d'examiner si le peuple juif constitue bien une nation, nous allons essayer de donner une définition de ce terme.

D'après M. Hauriou, « une nation, c'est un groupement de formations ethniques primitives chez lesquelles la cohabitation prolongée dans un même pays, jointe à de certaines communautés de race, de langue, de religion, de souvenirs historiques, a dégagé une communauté spirituelle, base d'une formation ethnique supérieure (22) ».

Cette formule présente l'avantage d'attirer l'attention sur les deux sortes d'éléments qui fondent et forment les nations : les éléments matériels et objectifs et les éléments spirituels ou subjectifs et d'indiquer, en même temps, la prédominance des seconds sur les premiers.

(22) Précis élémentaire de droit constitutionnel, 2^e édition (1929), p. 80.

Parmi les éléments *objectifs*, les plus importants sont : la *race*, qui, par le sentiment d'une origine commune, constitue un lien puissant entre les nations, la *langue*, par laquelle s'exprime le génie même d'un peuple, mais ce n'est pas là un élément très sûr, bien des nations différentes parlant la même langue d'une part, et, d'autre part, des groupements importants d'une même nation parlant souvent des langues différentes, le *territoire*, qui est peut-être l'élément le plus important, les populations vivant sur un même territoire finissant par prendre des mœurs et des habitudes communes et aussi, gardant en commun le souvenir des événements heureux ou malheureux de leur histoire, la *religion*, qui a été pour beaucoup de nations un facteur important de conservation, *l'autorité et les lois communes*...

Les éléments *subjectifs* constituent la seconde catégorie; ils forment la conscience nationale et sont, en quelque sorte, le « vouloir vivre en commun ».

Une nation, dit Ernest Renan, « c'est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis ⁽²³⁾ ».

D'une manière générale, on peut dire qu'il y a deux conceptions différentes, en matière de nationalité : la conception anglo-saxonne et la conception latine et américaine ⁽²⁴⁾.

Les Anglo-Saxons « sont restés fidèles à la notion d'une nationalité, lien purement utilitaire entre l'Etat et ceux qui vivent sur le territoire, sous la protection de l'organisation de l'Etat; si l'on ne peut reconnaître chez eux l'existence d'un sentiment national, celui-ci est surtout « le sentiment de l'unité politique, de la force, du bienfait et de la souveraineté de l'Etat ».

(23) Qu'est-ce qu'une nation ?

(24) Observations de M. Lerebours-Pigeonnière, à propos du renvoi Clunet, 1927.

Ce qui caractérise, au contraire, la conception de la nationalité de l'Europe continentale, « c'est un sentiment national, comportant à un très haut degré, la conscience d'un lien de famille spirituel entre les nationaux et l'Etat... Cette notion de la nationalité tend à faire coïncider la nation et l'Etat, la nationalité sociologique et la nationalité juridique ⁽²⁵⁾ ».

D'après une théorie récente, due à M. Lavergne ⁽²⁶⁾, cinq conditions sont nécessaires pour qu'une communauté puisse être reconnue comme nationale :

- 1° Le désir des habitants de garder leur cohésion nationale;
- 2° Une indiscutable formation historique originale ;
- 3° La capacité gouvernementale qui suppose, selon l'auteur, le maintien de l'ordre public, l'exercice de la fonction législative, du contrôle administratif des richesses naturelles du pays et la création des travaux publics nécessaires;
- 4° L'existence d'une population, d'un territoire et de richesses naturelles, telles que l'indépendance politique et économique de la nation soit suffisamment assurée ;
- 5° La possession, dans ses éléments essentiels, d'une culture scientifique moderne.

La réunion des conditions indiquées n'entraîne pas toujours la reconnaissance de la nation à se gouverner elle-même. Si certaines de ces conditions sont absentes, par exemple, s'il n'y a pas contiguïté de territoire ou si la population est insuffisante, l'application du principe des nationalités se fera sous forme de protection reconnue aux droits des minorités; — si les autres conditions étant remplies, la nation n'est pas à même de se gouverner seule ou est insuffisamment développée, on pourra, au lieu du principe des nationalités, appliquer le système des mandats ⁽²⁷⁾.

Ces deux nouveaux principes de droit international : la protection des minorités et le système mandataire sont donc l'indispensable complément du principe des nationalités,

(25) Répertoire de droit international Lapradelle et Niboyet. Mot nation., 9^e vol., 1929, p. 252.

(26) Le principe des nationalités et les guerres, pp. 18 et s.

(27) Stoyanovsky. The Mandate for Palestine, pp. 53-54.

quand son application pourrait être considérée comme prématurée ou inopportune, par exemple dans le cas où l'on estime que l'on pourrait garantir l'intégrité territoriale, en vertu de l'article 10 du Pacte, ce qui fut précisément le cas de l'Arménie qui, à cause de cela, fut abandonnée par les grandes Puissances, lors de la conclusion du traité de paix de Lausanne, signé avec la Turquie le 24 juillet 1923.

D'une façon générale, il apparaît que le peuple juif possède les principales caractéristiques que nous venons de décrire : Jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, les Juifs ont pu conserver, dans le monde où ils étaient dispersés, les traits distinctifs d'une seule et même nation.

Au point de vue de la race, de la langue, des traditions religieuses, des lois communes, ils restèrent pendant près de vingt siècles ce qu'ils étaient autrefois en Palestine, quand ils étaient réunis sous l'autorité des princes qu'ils s'étaient librement donnés.

Sans doute, les Juifs présentent-ils cette particularité que certains éléments de solidarité qu'on remarque chez les autres peuples leur font actuellement défaut, notamment la solidarité qui provient de la contiguïté de l'habitat géographique, mais l'absence d'assimilation presque jusqu'à nos jours avec les collectivités politiques au milieu desquelles ils vivent, leur a permis de conserver leurs traditions religieuses et leurs mœurs d'autrefois.

Le fait que tous les Juifs ne sont pas sionistes ne saurait empêcher qu'une formule juridique soit cherchée pour donner satisfaction au besoin de solidarité spécial de ceux d'entre eux qui le sont (28).

Ce fut seulement au début de notre siècle que les Puissances commencèrent à s'intéresser, d'une façon directe, au mouvement national juif.

En 1903, le Cabinet de Londres proposa à Herzl, fondateur du sionisme moderne, la colonisation de l'Ouganda, dans l'Afrique orientale, avec administration et gouvernement lo-

(28) G. Scelle. Les caractéristiques internationales du Foyer national juif. Revue « Palestine », mai 1928, p. 100.

cal juif; les sionistes refusèrent cette offre, ne voulant pas que les Juifs puissent recréer une vie nationale ailleurs qu'en Palestine. Ce n'en était pas moins, dit M. Fauchille, la reconnaissance officielle de la nation juive par une grande Puissance (29).

Au cours de la Guerre, il y eut des bataillons entièrement juifs dans l'armée anglaise de Palestine et jusqu'à la Déclaration Balfour, les sionistes, représentant le peuple ou la nation juive négocièrent plus ou moins officiellement avec le Gouvernement britannique.

Le 2 novembre 1917, le Gouvernement britannique déclara son intention d'introduire dans le traité de paix une clause concernant l'établissement d'un Foyer juif en Palestine. Cette promesse fut successivement confirmée par les Principales Puissances et reproduite d'abord dans le traité signé à Sèvres le 10 août 1920, puis dans le mandat, qui constitue la charte fondamentale de la Palestine.

D'après la Déclaration Balfour, il était entendu « que rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice... aux droits et au statut politique dont les Juifs pourraient jouir dans tout autre pays »; l'insertion de cette clause était indispensable, afin de prévenir des interprétations tendant à donner aux Juifs une double nationalité, étant à la fois étrangers, en Pologne, par exemple, en tant que citoyens d'un pays, la Palestine, où des droits spéciaux leur ont été reconnus et, en même temps nationaux polonais, conformément aux dispositions des traités de paix relatives aux droits des minorités, lesquelles, en plus du statut ordinaire des citoyens polonais, leur reconnaissent certains droits spéciaux, en tant que membres d'une communauté autonome.

« Dans les pays de l'Europe orientale, on était habitué à voir des Etats formés de nationalités différentes... Il n'y avait donc rien d'anormal dans le fait que des personnes qui se réclamaient de la nationalité « juive » pouvaient résider dans des pays différents et y jouir, là où ils étaient établis, des droits ordinaires de citoyen.

(29) Fauchille. Traité de droit international public. Tome I, p. 315.

Dans l'Europe occidentale, au contraire, le terme « national » équivaut à celui de citoyen. Des personnes appartenant à la même nationalité ne peuvent être citoyens de différents Etats; de plus, si l'on déclare que les Juifs constituent un peuple et ont droit à un Foyer national, il en résulte qu'un membre quelconque de ce peuple doit posséder la nationalité reconnue aux Juifs. Mais s'il est déjà précédemment sujet français, anglais ou américain, la nationalité dont il se réclame en sera-t-elle ou non affectée? La Déclaration Balfour prétend qu'elle n'en sera pas affectée. Mais en théorie ou en pratique, peut-il en être réellement ainsi ? (30) ».

La question, d'ailleurs, ne s'est jamais posée en fait, les Juifs fixés en Palestine qui ont fait une demande en vue de leur naturalisation et remplissent les conditions requises par la loi sur la nationalité palestinienne deviennent en effet sujets palestiniens et non sujets juifs, mais même dans le cas où il en aurait été autrement décidé, c'est-à-dire si les Juifs avaient eu une qualité particulière, en matière de statut personnel, cela n'aurait pu entraîner aucune conséquence pour les autres Juifs, en dehors des frontières de la Palestine, quant à leur statut personnel.

Il est, en effet, possible d'être à la fois citoyen britannique, tout en restant anglais, écossais ou gallois, suivant le cas ; pourquoi serait-il plus difficile d'être en même temps « national juif » et sujet français ou anglais.

« L'erreur de la conception latine est démontrée par le fait que le citoyen français sans renoncer le moins du monde à sa nationalité et à ses coutumes privées, acquiert par la force des choses une seconde citoyenneté quand il réside dans une de nos colonies. Les faits sont péremptoires, car même dans la possession coloniale la moins différente de la métropole, l'Algérie, les citoyens français bénéficient, par la seule raison de leur changement de domicile, d'un statut politique absolument distinct du statut français...

« Ce régime juridique qui n'a rien que de très banal nous stupéfie tant il est, pour nous, inhabituel. Notre situation politique en Algérie est la même que celle de l'Américain qui est citoyen d'un

(30) *Colonial*, n° 15 (1925), p. 26.

des 48 Etats de l'Union, ou du Suisse membre de la Confédération et citoyen de son canton. Rares sont les Etats unitaires comme la France, dont les membres n'ont qu'une seule « citoyenneté » (31). »

Afin d'éviter toute confusion à ce sujet, il nous paraît utile de préciser le sens des mots *sujet*, *ressortissant*, *citoyen*, qu'on emploie souvent comme synonyme de *national*.

« Le *national* n'a pas toujours la jouissance des droits politiques, de tous les droits politiques; le *citoyen* a toujours la jouissance de ces droits, plus exactement même, est celui qui l'a. Le terme national est donc plus large que celui de citoyen : les citoyens constituent une catégorie spéciale de nationaux. En France, par exemple, le droit de vote n'appartient ni, en principe, à l'indigène de l'Algérie et des colonies, ni à la femme française; aux Etats-Unis, le mot national est devenu usuel depuis l'acquisition des îles Philippines et d'autres possessions insulaires, dont les habitants, quoique ayant la nationalité américaine n'ont pas le statut de citoyen des Etats-Unis, au sens de l'article 14 des amendements de la Constitution... En théorie, on peut même concevoir que le titre de citoyen, c'est-à-dire l'exercice des droits politiques et civiques, soit accordé dans un Etat à un étranger qui conserverait sa qualité d'étranger, sa qualité de « national » d'un autre Etat. Il y aurait ainsi dissociation de la nationalité et de la citoyenneté.

Les mots *sujet* et *ressortissant* qui sont, de façon assez habituelle, considérés comme équivalents à « national » et que nous prendrons pour tels, ont à l'inverse du terme « citoyen », surtout le second, un sens, en certains cas, plus large que celui de « national ». Etre sujet, c'est être soumis à une puissance publique, dépendre d'une souveraineté.

« Si l'on entend par « sujet » les personnes seules qui ont un lien permanent avec l'Etat considéré, on peut encore opposer aux sujets nationaux d'un Etat certains sujets qui n'ont pas la nationalité de celui-ci, les citoyens des pays protégés et ceux des pays sous mandat... L'affiliation à l'Etat, même substantielle, de plein droit, peut avoir des degrés divers. On est cependant assez généralement d'accord pour réserver aux nationaux la qualification de « sujets » et on peut, dès lors, considérer, en principe, ces deux mots comme synonymes. — La tendance de la doctrine contemporaine semble être, au contraire, de désigner par « ressortissant » les personnes,

(31) Lavergne. Le principe des nationalités et les guerres, pp. 126-127.

nationales ou non, soumises de façon permanente, à l'autorité d'un Etat donné... Les ressortissants sont ceux qui, à un titre quelconque, relèvent de la souveraineté personnelle de l'Etat considéré (32). »

Si le système des mandats constitue pour les pays avancés une mission sacrée de civilisation, le peuple juif également, peut être appelé à apporter sa collaboration à l'œuvre commune ; il y a, en effet, place en Palestine pour les Juifs et pour les Arabes ; les Juifs qui, du consentement unanime, sont considérés comme plus avancés que les Arabes en civilisation doivent surtout venir en aide aux Arabes de telle manière que ces derniers, garantis contre toute exploitation, sous le rapport économique, aient vraiment une chance de s'instruire dans la liberté et la justice, de connaître le « self-government » et le progrès, afin que, dans le cours des années, ils atteignent à leur tour l'âge de l'adolescence, puis de la maturité nationale, l'âge de la libre détermination et de l'autonomie pleine et entière... Prise dans ce sens, la restauration de la nation juive pourrait être considérée comme un moyen d'atteindre un but élevé de coopération internationale efficace et d'entraide internationale de plus en plus active (33).

2. — LIENS HISTORIQUES AVEC LA PALESTINE

D'après le paragraphe 3 du Préambule du Mandat, la Déclaration Balfour comporte la reconnaissance « des *liens historiques* du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ».

Cette disposition reconnaît l'existence d'un lien entre la Palestine et le peuple juif et est purement déclaratoire de droits préexistants. Elle signifie que les Principales Puissances Alliées acceptent la notion de la persistance de ces liens historiques entre le peuple juif et son ancienne Patrie, bien que

(32) Répertoire de droit international Lapradelle et Niboyet. *Op. cit.* Mot Nationalité « Terminologie », pp. 253-254.

(33) L'Esprit International, 1^{er} juillet 1930. Le sens des destinées nationales, N. Murray Butler (Application aux Juifs des principes exposés par l'auteur dans cet article).

les Juifs aient cessé depuis dix-huit siècles de vivre en Palestine, en tant que nation indépendante ⁽³⁴⁾.

Il y a lieu de signaler que la formule employée « les liens historiques » est toute nouvelle en droit international; elle fut accordée aux Juifs, sous l'influence des tendances idéalistes qui se firent jour à la Conférence de la Paix et l'on estima, sans doute, qu'elle représentait, en quelque sorte, comme une compensation morale pour toutes les iniquités dont les Juifs avaient été victimes dans le passé. Elle marque en même temps l'abandon des anciennes théories des « droits historiques », lesquelles avaient trop souvent, dans l'histoire, servi de prétexte à des interventions de caractère plus ou moins impérialiste.

Un auteur, M. Lavergne, conteste même qu'un droit historique puisse jamais exister : « Si le peuple, autrefois gouverné par l'Etat qui réclame à nouveau son administration, s'oppose au rétablissement du régime antérieur, n'est-ce pas la preuve que le gouvernement ancien a mal administré et n'a pas su gagner la sympathie des habitants ? Parler d'un « droit historique », c'est donc tourner en un cercle vicieux ⁽³⁵⁾.

Les « liens historiques » diffèrent également des « intérêts historiques » ; cette dernière expression sert à désigner des intérêts d'ordre religieux, éducatif, économique, mais elle n'implique pas nécessairement le fait de revendiquer un territoire déterminé. Les intérêts historiques de la France en Syrie, par exemple, ont été officiellement reconnus à diverses reprises, au cours des négociations interalliées ; — d'autre part, il n'est pas nécessaire, non plus, que ces intérêts soient exercés par des Etats, ils peuvent l'être par des missions, des associations nationales ou internationales ; le mandat pour la Palestine reconnaît formellement ces intérêts, dans ses articles 14 à 16.

La reconnaissance des « liens historiques » permet de ne

(34) Louis J. Gribetz. *Op. cit.*, p. 86.

(35) Lavergne. *Le principe des nationalités et les Guerres*, p. 56.

pas exclure les droits des Arabes, ce qui aurait pu être la conséquence de la reconnaissance en faveur des Juifs de « droits historiques » en Palestine.

D'après la Déclaration de politique anglaise de 1922 :

« Pour que la communauté juive puisse se développer librement en Palestine et dans les meilleures conditions possibles, en permettant aux Juifs de donner toute la mesure de leurs moyens il est essentiel qu'elle sache qu'elle est en Palestine de droit et non par tolérance. C'est pourquoi il est nécessaire que l'existence du Foyer national juif soit garantie internationalement et qu'elle soit formellement reconnue comme basée sur des liens historiques anciens (36). »

Cette Déclaration a été textuellement reproduite dans le Livre Blanc anglais de 1930.

La théorie des liens historiques implique nécessairement le fait pour une collectivité d'avoir été en possession d'un territoire délimité, à un moment quelconque de son histoire. Il faut, en outre, la réunion des conditions suivantes :

1° Cette communauté doit avoir conservé un caractère national distinct ;

2° Elle ne doit avoir acquis, depuis le moment de sa dispersion, aucun autre territoire national ;

3° Elle ne doit pas avoir renoncé explicitement ou tacitement à l'idée de retourner dans sa patrie d'origine.

Nous allons successivement examiner ces diverses conditions :

1° Nous avons exposé, au chapitre précédent, les raisons de la persistance du sentiment national parmi les Juifs. A cause de l'exclusive qui les maintenait à l'écart de la société et aussi des multiples prescriptions religieuses dont ils s'entouraient et qui rendaient toute assimilation impossible, « les Juifs restèrent en dehors de ces grandes agitations au milieu desquelles les races conquérantes et conquises s'amalgamaient

(36) Cmd. 1700 (1922), p. 19.

et se liaient entre elles et, au sein de ces combinaisons tumultueuses, ils demeurèrent en spectateurs étrangers et hostiles aux fusions : tel un peuple éternel regardant surgir de nouveaux peuples (37).

2° Les Juifs n'ont acquis depuis la dispersion aucun autre territoire. S'ils avaient accepté, en 1913, l'offre anglaise de l'Ouganda, ils auraient, par cela même, rompu les liens historiques qui les unissaient à la Palestine, à moins d'avoir exprimé formellement une réserve à ce sujet, impliquant qu'ils ne considéraient l'Ouganda que comme un territoire « de refuge », en attendant de pouvoir se fixer en Palestine (38).

3° Depuis l'époque de la dispersion, les Juifs n'ont cessé de manifester leur attachement à la Palestine et ils n'ont jamais renoncé à leur rêve millénaire d'y réédifier un jour une nouvelle vie nationale.

L'absence des Juifs du pays n'a pas, pour cela, mis fin à leurs droits.

Certes, la prescription qui est nécessaire en droit privé, afin de garantir la paisible possession des biens n'est pas moins nécessaire en droit international, où elle est indispensable à la stabilité de l'ordre international. Pour M. Fauchille, c'est dans l'intérêt de la société internationale, pour y faire régner la paix, qu'il importe de mettre, après un certain temps, les droits d'un Etat à l'abri de toute attaque (39). Mais en cas de dépossession violente, l'envahisseur n'acquiert pas immédiatement le domaine du sol violemment possédé. M. Bonfils estime qu'il n'y a là qu'un simple état de fait.

Faut-il admettre cependant qu'une très longue prescription, non contestée et non interrompue, fait présumer la renonciation du précédent possesseur ? Certes, mais la prescription ne saurait être acquise quand le peuple dépouillé de son territoire a clairement manifesté, au cours des siècles, son es-

(37) Théodore Reinach. Histoire des Israélites depuis la ruine de leur indépendance nationale jusqu'à nos jours, p. 99.

(38) Stoyanovsky. *Op. cit.*, p. 67.

(39) Fauchille. Traité de droit international public. Tome Ier, deuxième partie, p. 759.

prit de retour et son attachement pour la Patrie perdue dont on trouve trace, tant dans la liturgie que dans la littérature juive, aux diverses époques de l'histoire et qui se traduit dans le nom même que les Juifs donnent à la Palestine, Eretz Israël (terre d'Israël).

Les droits des Arabes sur la Palestine ne sont pas des droits de souveraineté puisqu'avant l'établissement du mandat britannique, la souveraineté territoriale appartenait aux Turcs ; toutefois, la possession ininterrompue entraîne certainement la prescription, en ce qui concerne l'acquisition de la propriété privée, lorsqu'elle réunit les conditions exigées en droit privé, c'est-à-dire qu'elle est, suivant le droit français, continue et ininterrompue, paisible, publique, non équivoque et exercée à titre de propriétaire (art. 2829 du Code civil).

Cette interprétation ne dénie nullement aux Arabes le droit de se gouverner eux-mêmes, quand le pays sera mûr pour l'indépendance politique, mais elle tend à montrer que les droits des Juifs en Palestine ne sauraient être mis en échec par les prétentions des Arabes qui, jusqu'à la guerre, ne jouissaient, pour ainsi dire d'aucune autonomie, en matière administrative et politique.

Pour terminer l'étude des liens du peuple juif avec la Palestine, il y a lieu de remarquer que le mot « reconstitution », équivalent à rétablissement, est employé dans le Préambule du mandat ; ce terme ne se trouvait pas dans la Déclaration Balfour, laquelle ne faisait pas mention des liens historiques. Mais, si, dès le début, il en avait été fait mention, on aurait certainement employé le mot « reconstitution », au lieu de celui « d'établissement ». En tout cas, la Société des Nations, en donnant son approbation aux termes du mandat pour la Palestine dépassa, sur ce point, les intentions exprimées par la Déclaration Balfour (40).

(40) Gribetz. *The case for the Jews*, p. 91.

3. — DE LA NOTION DU FOYER NATIONAL TELLE QU'ELLE EST APPLIQUÉE EN PALESTINE

Le sort réservé à l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif dépendait, en grande partie, de l'interprétation que l'on donnait à la conception du « Foyer national », institution absolument nouvelle dans le droit des gens et qui n'a trouvé, en dehors des Juifs, qu'une seule autre application, aujourd'hui abandonnée, en faveur du peuple arménien.

Dans la Déclaration Balfour, l'expression « Foyer national » impliquait que les Juifs devaient vivre en Palestine d'une vie politiquement indépendante, ce qui entraînait pour conséquence l'exclusion dans l'administration du Foyer des communautés non juives ; cette interprétation paraît justifiée par la suite même du texte, qui réserve les droits civils et religieux (et non politiques) des communautés non juives en Palestine alors que pour les Juifs se trouvant en dehors de la Palestine la réserve s'applique seulement aux droits politiques (41).

L'étude des tentatives que l'on fit en vue d'établir un Foyer national pour le peuple arménien est intéressante à divers points de vue ; elle nous montre d'abord que cette conception nouvelle est bien une application du principe des nationalités, là où il n'est pas possible de donner à une communauté déterminée une vie nationale distincte, quand la seule protection qu'on peut lui reconnaître, en vertu du droit des minorités, tel qu'il est conçu dans les traités de paix, est insuffisante, par exemple en raison de différences de races ou du trop faible développement culturel de la communauté intéressée ; elle nous enseigne, en même temps, que les grandes Puissances ont des devoirs à remplir à l'égard de certains peuples et qu'elles ne peuvent s'en acquitter qu'en adoptant une politique active et en renonçant à l'ancien système de l'intervention.

(41) Gribetz, *op. cit.*, p. 70.

Le peuple arménien était certes mûr pour l'indépendance politique, sa civilisation, une des plus anciennes du monde, l'appelait à collaborer, à côté des grandes Puissances, à l'œuvre commune de civilisation, mais faute d'avoir pu donner une sanction efficace aux décisions prises en faveur du peuple arménien, ces dernières restèrent lettre morte, tant à la fois, en raison de l'intransigeance des Turcs que de leur refus de se conformer aux nouveaux principes de droit, issus des traités de paix, dont ils estimaient l'application contraire à leurs droits de souveraineté.

L'article 8 du traité de Sévres avait reconnu l'Arménie comme Etat libre et indépendant, mais, peu de mois après, à la Conférence de Londres, les Alliés se contentèrent de demander aux Turcs la constitution d'un Foyer national arménien, sans stipuler son indépendance, ni préciser ses frontières. Dans leur esprit, ce Foyer devait consister dans la création, sur les frontières orientales de la Turquie, d'une province autonome placée sous la souveraineté de la Turquie et dont le statut serait garanti par le futur traité.

En raison des succès remportés par les nationalistes turcs, les Alliés renoncèrent bientôt à leurs prétentions primitives et interprétèrent la constitution du Foyer national arménien dans un sens restrictif, en lui refusant même le caractère de province autonome ⁽⁴²⁾.

La deuxième Assemblée de la Société des Nations réclama, elle aussi, l'indépendance du Foyer national arménien mais, en 1922, la Conférence de Paris, en proclamant la pleine souveraineté de la Turquie, des frontières de la Transcaucasie, de la Perse et de la Mésopotamie jusqu'à la mer Egée, porta le dernier coup à l'indépendance de ce Foyer. En outre, la Conférence de Londres avait envisagé sa création sur les frontières orientales de la Turquie d'Asie. Les propositions de Paris ne situèrent même plus le foyer, qui pouvait, dès lors, se trouver en n'importe quelle partie du territoire turc ⁽⁴³⁾.

(42) Mandelstam. *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, pp. 121 et s.

(43) Mandelstam. *Ibid.*, p. 249.

Enfin, au Traité de Lausanne, en 1923, la situation des Arméniens en Turquie se trouva déterminée exclusivement par les dispositions de ce Traité relatives aux minorités. Le Traité de Lausanne supprime les clauses du Traité de Sèvres qui confirment, dans toute leur étendue, les privilèges et immunités d'ordre religieux, scolaire ou judiciaire accordés par les sultans aux races non musulmanes et les remplace par un simple engagement du Gouvernement turc de régler les questions de statut personnel ou familial selon les usages des minorités (44).

Ainsi, pour n'avoir pu trouver une Puissance mandataire à qui aurait été confiée la tutelle du Foyer national arménien, disparurent les derniers vestiges de l'indépendance solennellement accordée à l'Arménie, en vertu du Traité de Sèvres.

Le mandat pour la Palestine contient deux sortes de dispositions relatives au Foyer national juif.

En premier lieu, l'obligation générale prévue à l'article 2, d'après laquelle « Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif... », laquelle implique la reconnaissance de la communauté juive en Palestine, en tant que communauté libre et indépendante.

En second lieu, l'article 4 du Mandat prévoit l'établissement d'une Agence juive, qui est reconnue par le Mandataire comme service public et reçoit la mission de collaborer avec lui en vue de l'institution du Foyer national.

M. Scelle estime que l'Agence juive a une compétence de droit public international; l'obligation assumée par le Mandataire, en vertu de l'article 2, est extrêmement large; « elle confirme que la conception du mandat, sous tous ses aspects, doit permettre une activité politique, administrative et économique des Juifs installés en Palestine, et en effet le mandat palestinien comporte « le développement d'institutions de libre gouvernement ainsi que la sauvegarde des droits civils

(44) *Ibid.*, p. 302-303.

et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent » (point de vue politique); l'usage officiel de la langue hébraïque (art. 22 du mandat) dans les administrations de la justice, « les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront » (point de vue administratif) et la participation des Juifs à « tous les travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays » (point de vue économique) (45).

Ceux qui affirment que le Foyer national juif doit son existence à un certain idéal mystique et sentimental qui se fit jour vers la fin de la Guerre prétendent que son institution n'entraîne d'autre conséquence que de permettre l'établissement en Palestine d'un centre spirituel pour le peuple juif, auquel serait accordé une certaine autonomie en matière de langue et de religion. « Avec cette théorie, il devient inutile d'adopter un vaste programme d'immigration et de colonisation et il suffit d'établir en Palestine un certain nombre d'institutions éducatives et religieuses, en permettant simplement à une élite juive de venir s'y fixer (46) ».

Cette thèse est en contradiction avec les dispositions du mandat et, en particulier, avec les articles 2 et 4, précédemment cités.

Quelques principes généraux se dégagent de l'étude des textes du mandat et de la Déclaration de politique britannique contenue dans le Livre blanc de 1922 et reproduite dans le récent Livre blanc de 1930.

1° D'après le Livre blanc anglais de 1922 :

« Des déclarations non autorisées ont été faites à l'effet de soutenir que le but poursuivi est la création d'une Palestine entièrement juive. Des phrases ont été employées telles que la Palestine doit devenir « aussi juive que l'Angleterre est anglaise ». Le Gouvernement de Sa Majesté considère de telles espérances comme impraticables et n'a pas d'objet semblable en vue... (47) »

(45) G. Scelle. Les caractéristiques juridiques internationales du Foyer national juif. Palestine, mai 1928, p. 109.

(46) Stoyanovsky. The Mandate for Palestine, p. 74.

(47) White Paper 1922, p. 18.

Le Foyer juif, en effet, n'entraîne aucun droit d'occupation territoriale, le foyer ne constituant ni un pouvoir politique ni une organisation étatique. Mais la formule employée ne signifie pas que le territoire palestinien n'est affecté que partiellement au foyer. Le territoire entier de la Palestine est destiné à recevoir les immigrants juifs, sous réserve du droit des tiers; l'Etat palestinien qui, tout entier, supporte le foyer national juif, reste quand même un Etat, doté il est vrai d'un statut spécial, qui comporte d'abord des droits de souveraineté que l'on retrouve dans les autres Etats et, parallèlement à ces droits, mais dans un cadre distinct, coexistent les droits reconnus aux Juifs, en vertu de la politique du Foyer national.

2° L'objet du Foyer n'est pas limité aux Juifs se trouvant actuellement en Palestine, mais est stipulé au profit du peuple juif tout entier, lequel demeure, en grande partie, en dehors des frontières de la Palestine.

C'est à cause de l'absence du peuple juif que le Mandat pour la Palestine a un peu la forme du « trusteeship » anglais, le Mandataire étant chargé d'administrer le territoire, en ce qui concerne les Juifs, pour le compte d'un peuple absent.

Reproduisant une déclaration du Haut-Commissaire du 3 juin 1921, le Livre blanc de 1922 indique que le terme « Foyer national » :

« implique la notion que les Juifs appartenant à un peuple dispersé dans le monde et dont les cœurs ont toujours été tournés vers la Palestine, doivent être à même d'y trouver un Foyer et que quelques-uns d'entre eux, dans des limites dépendant du nombre et de la situation de la population actuelle, doivent venir s'établir en Palestine, afin d'aider, par leurs moyens et leur activité, à développer le pays, dans l'intérêt de toute la population ⁽⁴⁸⁾. »

L'engagement pris par le Mandataire en vertu de Mandat est un engagement vis-à-vis du peuple juif, et non pas seulement de la population juive de Palestine. D'après M. Van

(48) White Paper 1922, pp. 6-7.

Rees, « le Livre blanc anglais de 1930 ne donne nulle part l'impression qu'il attache quelque importance à cette distinction essentielle. En lisant par exemple le dernier alinéa de son paragraphe 3, on dirait plutôt que le Gouvernement britannique n'aurait assumé qu'un engagement à l'égard des Juifs établis en Palestine, alors que le préambule du mandat parle expressément du *peuple juif en général* (49) ».

La lettre du premier ministre anglais au Docteur Weizmann, qui compléta le Livre blanc anglais de 1930, reconnut d'ailleurs que l'engagement ci-dessus visé s'étendait au peuple juif tout entier.

3° Les liens établis entre le peuple juif et le foyer palestinien sont purement facultatifs et les droits dont jouissent les Juifs, dans tout autre pays que la Palestine, ne seront pas modifiés par l'établissement du Foyer national. Il en eut été autrement si une organisation étatique nouvelle avait été établie en Palestine en faveur des Juifs; tout Juif étranger à la Palestine aurait pu, dès lors, être investi d'une citoyenneté déterminée.

4° Le Foyer est une institution juridique reconnue par le droit international, la Déclaration de 1922 s'exprime ainsi sur ce point :

« Lorsqu'on demande ce qu'on veut dire par le développement du Foyer national juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'imposer la nationalité juive aux habitants de la Palestine, mais de développer la communauté juive existante, avec l'aide des Juifs de toutes les parties du monde, de façon à ce qu'elle puisse devenir un centre auquel le peuple juif dans son ensemble puisse, pour des raisons de religion et de race, attacher de l'intérêt et de l'orgueil. Mais pour que cette communauté puisse avoir les meilleures perspectives de libre développement et fournir au peuple juif une pleine possibilité de déployer ses capacités, il est essentiel qu'elle sache qu'elle est en Palestine par droit et non par tolérance (50). »

(49) C. P. M., 20^e session, p. 78.

(50) White Paper 1922, p. 19.

ENUMÉRATION DES OBLIGATIONS DU MANDATAIRE RÉSULTANT
DE LA POLITIQUE DU FOYER NATIONAL JUIF

Les termes de la Déclaration Balfour ont été reproduits aux paragraphes 2 et 3 du Préambule du Mandat.

En raison de la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine, on peut dire, ainsi que nous l'avons mentionné d'autre part ⁽⁵¹⁾, « qu'en réalité, ce que la Déclaration Balfour a eu en vue, c'est l'établissement, par l'activité conjuguée du Gouvernement et du peuple juif, d'un état de choses social et économique répondant aux principes et aux nécessités de la civilisation européenne, tout en respectant les droits et les intérêts de la population existante ».

Cette politique explique pourquoi le peuple juif n'entretrait pas en Palestine en qualité d'étranger, mais qu'il appartiendrait à la nation palestinienne qui serait créée par la suite.

Elle explique également l'énonciation, dans le mandat, du principe général, contenu à l'article 2, en vertu duquel :

« Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique, de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule... », sous cette double réserve qu'il devra assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

Les autres dispositions relatives au foyer national juif sont destinées à préciser sur les points les plus importants quelle devra être la ligne de conduite du Mandataire dans ses rapports avec cette politique. Elles sont indiquées aux articles suivants :

A l'article 4 reconnaissant l'Organisation sioniste comme un organe officiel qui « aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans

(51) Voir *infra*, p. 76.

toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays » ;

A l'article 6 stipulant que l'Administration de la Palestine « facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4 » et « encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics » ;

A l'article 7 prévoyant la promulgation d'une loi sur la nationalité comportant « des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne ;

A l'article 11, paragraphe 2, qui autorise l'Administration palestinienne, « dans la mesure où elle n'agira pas directement, à s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays » ;

Aux articles 22 et 23, relatifs à la reconnaissance de l'anglais, de l'arabe et de l'hébreu, en tant que langues officielles de la Palestine ainsi que des jours saints des différentes communautés.

Les dispositions contenues aux articles 22 et 23 ne concernant pas exclusivement le développement du foyer national juif seront comprises dans l'étude des obligations générales du Mandataire ; les autres clauses contenues aux articles 4, 6, 7 et 11, paragraphe 2, feront l'objet de cinq chapitres :

Chapitre I. — Agence juive.

Chapitre 2. — Immigration et établissement sur les terres.

Chapitre 3. — Politique foncière.

Chapitre 4. — Travaux publics et concessions.

Chapitre 5. — Nationalité palestinienne.

CHAPITRE PREMIER

AGENCE JUIVE

La reconnaissance de l'Agence juive est l'obligation fondamentale qui résulte pour le Mandataire de la politique du Foyer national juif.

L'article 4 du Mandat déclare :

« Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif. »

Tout d'abord, à propos de ce texte, nous pouvons remarquer :

1° Que le Mandataire laisse entière la question de l'organisation de l'Agence ; il indique qu' « un organisme juif convenable sera officiellement reconnu », ce qui ne correspond pas exactement au texte anglais du mandat, lequel s'exprime en ces termes : « *An appropriate Jewish agency shall be officially recognised as a public body* », qui impliquent, par l'addition des mots « public body » qu'il reconnaît l'Agence comme un service public ayant une compétence déterminée (1).

(1) Baumkoller. Le mandat sur la Palestine, p. 157.

2° Qu'il appartient, par conséquent, à l'Agence de déterminer elle-même son règlement et de fixer, dans le cadre de l'article 4, les attributions respectives de ses divers organes.

3° D'après l'article 4, c'est l'organisation sioniste qui est reconnue comme l'Agence juive, mais le Mandataire se réserve, à ce sujet, un pouvoir d'appréciation absolument discrétionnaire, ayant à juger s'il estime convenable le caractère et l'organisation de l'Agence. Mais ce pouvoir du Mandataire n'est pas absolu, l'Agence juive pourrait, en effet, faire appel des décisions du Mandataire, si elle estimait que ce dernier a agi sans droit.

Nous allons examiner, en premier lieu, l'organisation de l'Agence juive, depuis l'établissement du Mandat, puis ensuite ses diverses attributions, telles qu'elles sont définies par l'article 4.

A. — ORGANISATION ET ÉLARGISSEMENT

Jusqu'à 1929, l'Organisation sioniste comprenait :

1° Le *Congrès* qui se réunit généralement tous les 2 ans et décide, en dernier ressort, de toutes les questions affectant les intérêts généraux du sionisme en Palestine ; il est composé de délégués, élus dans les différents pays par les Juifs affiliés à l'Organisation sioniste ;

2° Le *Comité d'Action*, comité permanent élu par le Congrès, qui exerce un droit de contrôle sur les actes de l'Exécutif, dans l'intervalle des sessions ;

3° l'*Exécutif*, également élu par le Congrès, dont les membres résident partie en Palestine, partie à Londres et qui est responsable devant le Congrès.

En 1918, afin de donner effet à la déclaration Balfour, le Gouvernement britannique autorisa une Commission sioniste, représentant l'Organisation sioniste, à se rendre en Palestine. D'après le statut qui lui était reconnu, elle avait à donner son avis aux autorités britanniques en Palestine, conformément à la déclaration du Gouvernement britan-

nique, pour toutes les questions se rapportant aux Juifs ou affectant l'établissement du Foyer national juif (2).

En 1924, l'exécutif de Jérusalem, désigné sous le nom de *Palestine Zionist Executive*, remplaça la précédente Commission sioniste. L'exécutif sioniste de Palestine comprenait une section politique, chargée des relations avec le Gouvernement de Palestine et avec les communautés non-juives, un service de colonisation, d'immigration, de travail, d'hygiène, d'instruction publique et de finances.

L'exécutif de Londres, d'autre part, resta principalement chargé de représenter le mouvement sioniste auprès de la Puissance mandataire, de réunir les ressources financières nécessaires au travail constructif à poursuivre en Palestine et de surveiller l'activité des diverses fédérations sionistes, à travers le monde (3).

En raison de l'importance des problèmes à résoudre en Palestine, les Juifs sionistes tentèrent, dès le début, d'intéresser les non sionistes à la reconstruction du Foyer national ; les sionistes suivaient, en cela, la doctrine exprimée à la Commission permanente des mandats ; au cours de sa neuvième session, le représentant accrédité du Gouvernement britannique déclara, en effet, « que l'organisation sioniste représente les intérêts des Juifs du monde entier (4).

En février 1924, à la Conférence neutre des Juifs américains, tenue à New-York, un plan fut élaboré, afin de permettre aux Juifs américains d'entrer à l'Agence juive et un Comité fut nommé pour conférer avec l'Organisation sioniste, en vue de la réalisation de cet objet ; le rapport de ce Comité ayant été adopté, il fut décidé que la Conférence neutre de Juifs américains nommerait un Comité d'organisation de 12 membres, n'appartenant pas à l'Organisation sioniste, mais devant coopérer avec elle en vue d'amener la participation des Juifs américains à l'Agence juive.

(2) *Zionism during the War. Op. cit.*, pp. 14 et s.

(3) Mémoire soumis par l'Organisation sioniste au Secrétariat général de la Société des Nations. Octobre 1924, pp. 6 et 7.

(4) C. P. M., 9^e session, p. 153.

L'accord fut signé le 17 janvier 1927 ; l'on estimât alors souhaitable, avant que l'Agence juive élargie pût se substituer à l'ancienne, de nommer un Comité chargé « de faire une revue et une investigation complètes de l'état de choses en Palestine, y compris une étude technique des ressources, des possibilités agricoles, industrielles, commerciales et autres possibilités économiques de la Palestine et des territoires avoisinants, et pour se faire une idée complète des activités juives et des résultats obtenus par les Juifs en Terre sainte. Cette Commission rechercherait s'il est possible d'acquérir des terrains disponibles, elle étudierait les divers aspects de l'immigration, de la colonisation et du développement du pays.

« L'établissement officiel de l'Agence juive suivrait immédiatement le dépôt du rapport de cette Commission (5) ».

La Commission rédigea son rapport en juin 1928 ; le Congrès des Juifs américains confirma, en principe, les conclusions de la Commission mixte d'enquête sur la Palestine et, à l'unanimité, se déclara partisan de la coopération de la communauté juive américaine avec l'organisation sioniste, dans le cadre de l'Agence juive (6).

L'accord fut enfin signé en novembre 1928 entre le Dr. Weizmann, représentant les sionistes, et Louis Marshall, représentant les non sionistes et la première réunion de l'Agence juive élargie se tint à Zurich en juillet et août 1929.

Les Organes de l'Agence comprennent désormais :

1° *Le Conseil*, qui est l'organe suprême de l'Agence ; « il décidera en dernier ressort dans toutes les questions relevant de la compétence de l'Agence et il établira, ayant toujours égard aux dispositions de l'article 3 du présent accord (fixant les attributions de l'Agence), les principes directeurs de la politique de l'Agence » (art. 5 de l'accord).

Le Conseil, convoqué en session ordinaire, une fois tous les deux ans, est composé en nombre égal de représentants

(5) Mémoire présenté par l'Organisation sioniste au Secrétariat général de la Société des Nations, année 1927, p. 33.

(6) *Ibid.*, année 1929, pp. 35 et 36.

de l'Organisation sioniste et des représentants des non sionistes de divers pays.

2° *Le Comité Administratif* qui se réunit, en principe, une fois tous les six mois et est composé de quarante membres, dont vingt choisis parmi les membres sionistes du Conseil et vingt par les membres non sionistes du Conseil, parmi les membres respectifs de ces deux groupes ; le Comité est considéré comme constituant un organisme unique assurant une responsabilité collective devant le Conseil ; dans l'intervalle des sessions du Conseil, le Comité tranchera les questions de politique, assumera la direction générale et le contrôle de l'activité de l'Agence et la conduite des affaires.

3° *L'exécutif*, chargé de la conduite des affaires courantes de l'Agence, conformément à la constitution de l'Agence et aux instructions que pourront lui donner de temps à autre le Conseil ou le Comité Administratif, dans l'exercice de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs.

Les bureaux de l'exécutif de l'Agence auront leur siège à Jérusalem. Un Bureau de l'Agence sera maintenu à Londres sous la direction du Président de l'Agence, assisté de ceux des membres de l'Exécutif que le Conseil pourra désigner, après entente avec le Président ; ce Bureau sera spécialement chargé de la conduite des affaires entre la Puissance mandataire et l'Agence (7).

B. — FONCTIONS DE L'AGENCE JUIVE

Les fonctions de l'Agence juive sont définies par les articles 4, 6 et 11 du Mandat.

L'article 4 reconnaît officiellement l'Agence juive et donne une définition générale des droits qui lui sont conférés, notamment :

1° De donner des avis à l'Administration et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du Foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine ;

(7) Mémorandum présenté par l'Organisation sioniste au Secrétariat général de la Société des Nations, année 1930, pp. 37 et s.

2° D'aider et de participer au développement du pays, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration ;

3° De prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du Foyer national juif, pour autant que le Mandataire estimera convenables l'organisation et la constitution de l'Organisation sioniste.

D'après l'article 6 :

« L'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive, dans des conditions convenables et, de concert avec l'Organisme juif mentionné à l'article 4, encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

Enfin l'article 11, § 2, dispose que l'Administration :

« Pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'Organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration. »

Il est certain et cela ressort de l'examen des articles du mandat établissant une compétence spéciale pour l'Agence juive, que l'Agence juive, en tant qu'organisme consultatif officiel, n'a joué, en aucune façon, un rôle approchant de ce que, sans le moindre doute, en avaient attendu les auteurs de l'article 4 (8).

En vertu de l'article 4, l'Agence juive devait, en effet, se voir reconnaître une compétence générale pour toute question affectant l'établissement du Foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine : les articles 6, 7 et 11 du Mandat ne sont que des applications particulières — les plus importantes, il est vrai — de la compétence générale reconnue à l'Agence juive.

(8) C. P. M., 20^e session. Exposé de M. Van Rees, p. 85.

De l'étude et du rapprochement des dispositions qui précèdent, il résulte que l'Agence juive présente les principaux caractères suivants :

1° *L'Agence juive est un service public*, cette organisation constituant un des rouages essentiels de l'Administration, il semble qu'afin d'assurer le bon fonctionnement de cet organisme, les relations entre celui-ci et le Gouvernement et les relations de part et d'autre, auraient dû faire l'objet d'une réglementation.

Cette réglementation étant absente, des difficultés peuvent s'élever sur le point de savoir si l'Agence juive est à même d'ester en justice ou de posséder des biens, enregistrés à son nom ; en fait, à cause de l'incertitude de son statut, l'Agence juive n'a jamais tenté d'acquérir des biens immobiliers dans le pays.

En 1923, un projet fut rédigé qui définit les relations de l'Agence juive et de l'Administration palestinienne et indiqua de quelle façon s'exercerait le pouvoir consultatif de l'Agence juive, pour toutes les questions relatives à l'établissement du Foyer national juif ou se rapportant au développement du pays, toutes les fois que des intérêts juifs sont en jeu, cette dernière addition constituant du reste une limitation non prévue par le mandat, lequel reconnaît à l'Agence juive le droit « d'aider et de participer au développement du pays » ; d'ailleurs, ce document s'occupait plutôt des questions de procédure que de compétence et son application en fut bientôt abandonnée (9).

Pourtant l'organisme juif est un véritable organisme public ; c'est bien dans ce sens que se prononça la Cour permanente de justice internationale, appelée à juger l'affaire des Concessions Mavrommatis ; « cet organisme, d'après elle, est étroitement lié à l'Administration de la Palestine et est chargé de coopérer avec elle et sous son contrôle au développement du pays (10) ». Un juge dissident, M. Altamira,

(9) Mémoire présenté par l'Agence juive au Gouvernement britannique, mai 1930, pp. 70 à 75.

(10) Cour permanente de Justice internationale. Arrêt n° 2, p. 21.

prétendit même que « la reconnaissance de cet organisme comme un véritable organisme public, avec le droit que lui confère l'article 4 du Mandat, signifie sa prise en considération d'une manière privilégiée ou exceptionnelle, qui disparaîtrait si le contrôle de l'Administration arrivait à être tellement large qu'il aurait pour résultat de substituer à l'Organisation l'Administration elle-même ⁽¹¹⁾ ».

2° *L'organisation sioniste représente le peuple juif tout entier* ; c'est au peuple juif, représenté par l'Agence juive, qu'incombe la mission d'établir un Foyer national juif en Palestine ; la Puissance mandataire assume seulement la responsabilité d'instituer dans le pays « un état de choses politique, administratif et économique, de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent ⁽¹²⁾ ».

Les obligations assumées par le Mandataire en Palestine sont des obligations qui se rapportent au peuple juif tout entier et non seulement à la population juive actuelle de la Palestine, comme pourrait le laisser supposer l'article 7 du Livre Blanc anglais de 1930, lequel donne la liste des articles du Mandat qui se rapportent au Foyer national juif et omet de citer le préambule qui reproduit la déclaration Balfour, comportant « la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstruction de son foyer national en ce pays ⁽¹³⁾ ».

L'Agence juive élargie a été officiellement reconnue par le Gouvernement britannique, par une lettre en date du 6 août 1930, comme étant l'Agence juive visée par l'article 4 du Mandat ⁽¹⁴⁾.

(11) *Ibid.*, arrêt n° 11, p. 37.

(12) Commission permanente des Mandats, 17^e session, p. 152.

(13) The Palestine White Paper of October 1930. Mémoire de Léonard Stein, p. 10.

(14) Palestine Report 1930, p. 31.

L'Agence juive, bien qu'officiellement reconnue par le droit international, ne représente le peuple juif que devant le Mandataire et seulement pour les questions qui se rapportent à l'établissement du Foyer national juif ; à ce titre, on lui reconnaît le droit de pétition et celui de présenter des mémoires à la Commission permanente des mandats, en suivant la voie ordinaire, c'est-à-dire par l'entremise du Gouvernement britannique.

3° L'Agence juive a le droit de donner des avis et de coopérer avec l'Administration de la Palestine dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du Foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine.

Cette aide et ces conseils s'étendent nécessairement aux mesures législatives et administratives que le Mandataire peut avoir à prendre, soit sous forme de dispositions générales, pour l'ensemble du pays, soit sous forme de dispositions particulières, en matière d'organisation communale, par exemple. Afin que cette aide et ces conseils puissent être efficacement prêtés, il est indispensable qu'ils soient donnés avant la rédaction des textes législatifs ou administratifs ; l'article 4 étant formel sur ce point, la fonction consultative de l'Agence juive ne peut être écartée qu'en vertu de dispositions expresses du Mandat ⁽¹⁵⁾.

En 1930, l'Agence juive a été consultée par le gouvernement, afin d'exprimer son avis sur le projet de réforme foncière envisagée par le rapport Simpson et après l'enquête faite par la Commission Internationale ayant pour objet de définir les droits des Juifs et des Arabes se rapportant au Mur des Lamentations, au cours des négociations qui précéderent l'accord ⁽¹⁶⁾.

Le Haut-Commissaire et les principaux fonctionnaires de l'Administration reçoivent les membres de l'exécutif sioniste, toutes les fois que ceux-ci en expriment le désir ; l'Agence

(15) Mémoire sioniste, mai 1930, *op. cit.*, p. 72.

(16) Palestine Report for the year 1930, p. 31.

est également consultée en ce qui concerne les matières d'immigration et la confection des listes de contingentement.

D'après le rapport de M. Van Rees sur le mémorandum de l'Organisation sioniste présenté à la Commission des Mandats, pour l'année 1928, la liaison entre le Comité « of Commerce and Industry » et celui des Chemins de fer et ports palestiniens avec l'organisation sioniste, pour toutes les questions concernant celle-ci est régulièrement assurée, bien que ces Organismes qui venaient alors d'être créés, ne soient composés que de fonctionnaires auxquels on n'a pas prévu d'adjoindre des membres non officiels ainsi que l'avait suggéré l'Organisation sioniste ⁽¹⁷⁾ ».

Pourtant, malgré les quelques exemples qui viennent d'être rapportés, l'Agence juive est généralement mise sur le même pied que les autres Comités ou Associations, autorisés à présenter leurs observations, à propos de mesures législatives nouvelles, avant leur promulgation définitive. L'Administration paraît donc ignorer sur ce point la position spéciale reconnue à l'Agence juive.

C'est dans ce sens que s'est exprimé M. Caloyanni, à propos de l'arrêt N° 11 sur l'affaire des concessions Mavrommatis.

« De l'étude de ces textes (articles 1, 4 et 11), il apparaît clairement que l'Organisation sioniste est tellement liée à l'Administration palestinienne que celle-ci paraît, pour le développement du pays, pour les questions économiques et pour les travaux d'utilité publique, ne pas pouvoir se passer de cet organisme, à moins que ce dernier n'y consente. Il est vrai que dans l'article 11, on trouve l'expression facultative « pourra », mais elle n'exclut pas cette obligation, car elle se réfère à l'Administration et non pas à l'Organisme juif; les mots contenus dans l'article 4 sont impératifs quand il s'agit de la coopération de l'organisme juif dans toutes les questions économiques et celles concernant le développement du pays; en effet, les mots employés sont « aura le droit » de le faire, la seule restriction étant que, dans toutes ces matières, l'Administration se réserve le droit de contrôle ⁽¹⁸⁾. »

(17) Commission permanente des mandats, 15^e session, p. 240.

(18) Cour permanente de Justice internationale. Série A. Arrêt 11, p. 50.

M. Caloyanni va même jusqu'à dire « que cet Organisme a le droit d'aider et de participer au développement du pays ; en d'autres mots, l'Administration, quoique tutrice, a un collaborateur nécessaire dans l'accomplissement de sa mission ; le seul droit qu'a l'Administration par rapport à cette aide et à cette participation au développement du pays est le droit de contrôle (19).

La coopération avec l'Administration implique des relations habituelles et continues entre l'Administration et l'Agence juive ; il ne suffit pas que l'Administration demande l'avis de l'Agence juive pour toutes les questions qui sont de la compétence de cette dernière, mais il faut encore que l'Administration élabore d'accord avec l'Agence juive un ensemble de mesures permettant d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique, de nature à assurer l'établissement en Palestine du foyer national pour le peuple juif (20).

L'étude que nous ferons aux chapitres suivants des mesures prises, dans ce sens, par l'Administration palestinienne, en matière d'immigration et de politique foncière, nous montrera que l'Administration palestinienne ne partage pas cette manière de voir, en ce qui concerne les devoirs qu'elle estime avoir à remplir à l'égard de l'Agence juive.

L'article 6 impose à l'Administration de la Palestine l'obligation de faciliter l'immigration juive, dans des conditions convenables et, de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, d'encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays — y compris les domaines de l'Etat et les terres inutilisées pour les services publics.

D'après ce texte, il semble que la coopération de l'Agence juive ne soit recherchée que pour l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays et soit, au contraire, écartée pour ce qui concerne l'immigration (21).

Mais il ne pouvait en être ainsi, tant en raison du caractère

(19) *Ibid.*, p. 53.

(20) Mémoire de l'Organisation sioniste, mai 1930, p. 72.

(21) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 96.

général de l'article 4 que de l'importance toute particulière que présente la question de l'immigration en vue de l'établissement du Foyer national juif ; cela résulte également de la correspondance échangée entre le Secrétaire d'Etat et le Haut-Commissaire pour la Palestine, à propos du projet de formation d'une Agence arabe ; l'Agence arabe devait, en effet, se voir reconnaître les mêmes prérogatives que l'Agence juive et, notamment, être consultée en matière d'immigration, afin de s'assurer qu'il n'était porté aucun préjudice au droit des communautés non juives en Palestine (22) ; ce droit, il est vrai, pouvait être interprété également comme une sorte de droit de contrôle supplémentaire qui aurait été exercé à l'encontre de l'immigration juive.

4° L'Agence juive, toujours sous le contrôle de l'Administration, aura le droit d'aider et de participer au développement du pays (art. 6) et de s'entendre avec l'Administration, toutes les fois qu'elle n'agira pas directement, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays (art. 11).

L'article 6 implique que l'Administration de la Palestine doit élaborer, en consultation avec l'Agence juive, un plan approprié d'établissement intensif pour les Juifs ; le mot « encouragera » implique l'idée que l'Administration palestinienne facilitera l'établissement des Juifs par un système foncier également approprié et par une politique fiscale et douanière qui soit de nature à permettre le développement du Foyer national juif ; enfin, toutes les fois que cela sera possible, l'action de l'Administration palestinienne s'exercera par l'intermédiaire de l'Agence juive (23).

Le deuxième paragraphe de l'article 11, qui prévoit qu'au delà d'un certain taux d'intérêt sur le capital les excédents de bénéfices seront utilisés au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration, constitue une dérogation à la règle établie en matière de concessions, dans les territoires

(22) Cmd. 1989 (1923), Proposed formation of an Arab Agency, p. 5.

(23) Mémoire sioniste, mai 1930, p. 72.

sous mandat ; cette disposition implique, en effet, de la part de l'Administration, un droit de contrôle général sur toute l'activité économique du pays (24).

5° *L'Agence juive n'a pas de fonctions administratives et ne doit, en aucune manière, participer au gouvernement du pays.*

Ce principe a été constamment affirmé par le Gouvernement britannique.

Dans son Livre blanc de 1920, auquel l'Organisation sioniste a donné son approbation, il déclare :

« L'exécutif sioniste de Palestine... n'a jamais désiré posséder et ne possède pas en fait aucune part dans l'administration du pays. La position spéciale assignée à l'Organisation sioniste par l'article 4 du projet de Mandat n'implique pas davantage de telles attributions, sa compétence spéciale se bornant aux mesures à prendre en Palestine pouvant affecter les intérêts de la population juive et aider au développement général du pays mais elle n'implique, à aucun degré, une participation quelconque au gouvernement (25). »

La note du Gouvernement britannique de décembre 1922 adressée au Secrétaire général de la Société des Nations, en réponse à la lettre du Cardinal Gasparri du 15 mai 1922, a reproduit la précédente déclaration du Livre blanc et indique « que le projet d'Ordre en Conseil sur l'Administration de la Palestine ne cite ni l'Agence juive, ni l'Organisation sioniste (26) ».

Cette interprétation a été de nouveau réaffirmée dans la correspondance du Secrétaire d'Etat au Haut-Commissaire pour la Palestine, à propos du projet de formation d'une Agence arabe (27), puis par la Commission d'enquête sur les troubles de Palestine d'août 1929, qui recommande de renouveler la Déclaration de 1922, d'après laquelle la posi-

(24) Bentwich. *The Mandates system*, pp. 25-26.

(25) Cmd. 1700 (1922), p. 18.

(26) Cmd. 1708 (1922), p. 4.

(27) Cmd. 1989 (1923), p. 4.

tion spéciale assignée par le Mandat à l'Agence juive ne l'autorise, à aucun degré, à participer au gouvernement ⁽²⁸⁾.

Cette recommandation trouva son expression dans le paragraphe 6 du Livre blanc de 1930, lequel s'exprime en ces termes :

« En particulier, il est reconnu comme étant de la plus haute importance que les efforts du Haut-Commissaire en vue d'établir une forme de collaboration plus étroite et plus harmonieuse et des moyens de consultation entre l'Administration de la Palestine et l'Agence juive soient encore développés, mais toujours dans le sens du principe qui doit être regardé comme fondamental et selon lequel la situation spéciale de l'Agence, qui donne des avis et prête sa collaboration n'autorise pas l'Agence, en tant que telle, à participer au développement du pays ⁽²⁹⁾. »

C. — PROPOSITION DE FORMATION D'UNE AGENCE ARABE

Le Gouvernement britannique n'ayant pu parvenir, par suite de l'opposition arabe, à établir dans le pays un régime représentatif qui aurait amené la communauté à collaborer à l'administration du pays, décida, par la proposition de formation d'une Agence arabe, d'accorder aux Arabes « de larges concessions, espérant ainsi mettre fin à l'agitation menée tant en Palestine qu'à l'étranger ⁽³⁰⁾ », laquelle avait été une des causes principales des troubles qui se produisirent en mai 1921.

Les Arabes qui avaient déjà refusé de prendre part aux élections qui eurent lieu lors de l'essai d'établissement du Conseil législatif et qui après refusèrent de siéger au Conseil consultatif qui fut rétabli, n'acceptèrent pas davantage de collaborer à la création d'une Agence arabe, prétendant que s'ils avaient accepté l'offre qui leur avait été faite, « ils auraient été placés sur le même pied que les Juifs étrangers », ajoutant « que le nom même d'Agence arabe leur donnerait

(28) Cmd. 3530 (1930), p. 167.

(29) Cmd. 3692 (1930), p. 8.

(30) Cmd. 1989 (1923). Proposed formation of an Arab Agency, p. 6.

le sentiment qu'ils étaient des étrangers dans leur propre pays » ; d'autre part, selon eux, cette acceptation aurait impliqué la reconnaissance préalable de l'Agence juive et de la déclaration Balfour, soi-disant en contradiction avec l'article 22 du Pacte ⁽³¹⁾.

La proposition anglaise, évidemment motivée pour des raisons politiques, était une mesure de circonstance et elle devait être soumise à un nouvel examen, au moment où serait constitué en Palestine un Conseil Législatif, représentant les différents éléments de la population. La composition de l'Agence arabe était laissée à l'entière discrétion du Haut-Commissaire de Palestine qui devait désigner comme membres des personnalités qualifiées, d'accord avec les autorités locales.

L'Agence juive, au contraire de l'Agence arabe qui est un organisme de droit interne, représentant seulement la population arabe de Palestine, est un organisme de droit international qui représente le peuple juif tout entier, dans ses rapports avec la Palestine, lesquels sont reconnus comme basés sur des liens historiques anciens.

L'Agence arabe devait occuper une position exactement semblable à celle de l'Agence juive et être spécialement consultée dans les questions relatives au développement du pays, à l'immigration et à ses relations avec la capacité économique d'absorption de nouveaux immigrants ainsi que pour les travaux publics et les concessions, dans la mesure où l'Administration n'agirait pas elle-même directement.

Toutefois, elle diffère de l'Agence juive sur plusieurs points importants :

1° Son établissement, dans l'esprit de ses auteurs, devait prendre fin dès qu'un gouvernement représentatif serait établi en Palestine, alors que l'Agence juive est reconnue par le mandat et que ses attributions, par conséquent, ne peu-

(31) Lettre du Président du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine au Haut-Commissaire de Palestine, concernant l'établissement en Palestine d'une Agence arabe. C. P. M., 5^e session, p. 174.

vent être modifiées, pour autant que l'on tient l'institution du mandat elle-même comme devant être permanente ;

2° Comme nous l'avons indiqué, l'Agence juive représente le peuple juif tout entier alors que l'Agence arabe ne représente que les Arabes de Palestine ; à aucun moment, la Puissance mandataire n'a reconnu les liens historiques des Arabes avec la Palestine, les seuls liens qui les unissent à ce pays étant des liens religieux. Il n'y avait donc aucune raison d'accorder aux Arabes les mêmes droits qu'aux Juifs ;

3° Les attributions reconnues à l'Agence arabe constituent, en quelque sorte, une contre-partie des droits conférés à l'Agence juive.

L'Agence arabe devait être consultée en matière d'immigration, afin de s'assurer que les mesures prises en vue de l'établissement du Foyer national juif ne portent pas atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population (32). Il ne pouvait être question de faciliter l'immigration arabe en Palestine mais seulement de permettre à l'Agence arabe de juger de l'opportunité de l'immigration juive, dans ses répercussions sur la situation économique et politique des communautés non-juives de Palestine. Cette disposition générale demandait évidemment, au cas où elle aurait été mise en application, à être complétée par une interprétation officielle car, sans cela, elle aurait pu conduire, dès l'établissement projeté de l'Agence arabe, à l'ingérence des Arabes dans des questions ressortant uniquement des attributions de l'Agence juive. D'autre part, l'Agence arabe, d'accord avec l'Agence juive, devait être consultée par le Haut-Commissaire pour toutes les questions se rapportant à la réglementation de l'immigration.

On peut se demander si la constitution projetée de l'Agence arabe n'allait pas à l'encontre de certaines dispositions du mandat, de l'article 4, notamment, qui reconnaît à l'Agence juive des attributions définies, en ce qui concerne le développement du pays.

(32) Cmd. 1989 (1923). Proposed formation of an Arab Agency, p. 5.

Il est certain qu'en accordant à une Agence arabe des droits exactement semblables à ceux de l'Agence juive, cela revenait à modifier indirectement l'article 4 et les articles 6, 7 et 11, qui en constituent les principales applications. Il semble qu'il aurait donc été nécessaire de soumettre à l'approbation du Conseil de la Société des Nations les modifications projetées aux articles 4, 6 et 11 par le Gouvernement britannique. Le Conseil, au cas où la question lui aurait été soumise, aurait sans doute demandé que des garanties fussent données, afin que les mesures prises pour sauvegarder les droits et la situation des Arabes de Palestine ne puissent entraver, sans motif légitime, le développement du Foyer national juif.

CHAPITRE II

IMMIGRATION ET ETABLISSEMENT SUR LES TERRES

D'après l'article 6 du Mandat :

« Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive, dans des conditions convenables et, de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics. »

Ce texte s'applique à la fois à l'immigration et à l'établissement sur les terres, semblant, par là, indiquer, dans la pensée de ses auteurs, que ces deux questions sont étroitement liées et que la dernière est la conséquence directe et immédiate de la première (1).

C'est à propos de la question de l'immigration que le double caractère du Mandat est le mieux mis en lumière. Le problème de l'immigration, qui est peut-être le plus important de la situation actuelle en Palestine, est aussi l'un des plus complexes. Ainsi que la Commission des Mandats l'avait reconnu en 1924, dans ses observations se rapportant à l'administration du mandat britannique en Palestine :

« Il est évident que si la Puissance Mandataire n'avait à tenir compte que de l'intérêt de la population du pays, sa politique d'immigration devrait s'inspirer, avant tout, des besoins économiques

(1) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 101.

de la Palestine. Il est non moins évident, d'autre part, que si la Puissance mandataire n'avait nul compte à tenir des intérêts de la population arabe et si son seul devoir était de favoriser l'immigration juive en Palestine, elle pourrait, en matière agraire notamment, suivre une ligne de conduite qui faciliterait et hâterait, plus que sa politique actuelle, la création d'un foyer national juif (2). »

La question de l'immigration touche à l'essence même du Mandat ; elle est, en effet, la condition indispensable du développement du foyer national juif en Palestine ; dès les premiers temps de son administration, la Puissance Mandataire reconnut « que l'immigration des Juifs et leur établissement sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes non utilisées pour les services publics, constitue une condition essentielle et indispensable, en vue de l'accomplissement de la tâche qui incombe au Mandataire d'établir en Palestine un foyer national pour le peuple juif (3) ».

A. — *Interprétation de l'article 6.* — En raison de son importance exceptionnelle, nous allons essayer de donner une *définition de l'article 6*. Cet article contient une obligation positive, à savoir l'encouragement de l'immigration juive et une réserve relative aux droits et à la situation des autres parties de la population.

« Les mots « aux droits et à la situation des autres parties de la population » qui figurent à l'article 6 du Mandat, visent manifestement la communauté non juive. Il ne doit pas être porté atteinte à ces droits et à cette situation, c'est-à-dire *que les droits ne doivent pas être compromis et que la situation ne doit pas être rendue pire...* » ; « *il ne faut pas entendre par les mots en question que les conditions économiques existant en Palestine doivent être en quelque sorte cristallisées.* Au contraire, l'obligation de faciliter l'immigration juive et d'encourager l'établissement intensif des Juifs

(2) C. P. M., 17^e session, p. 122.

(3) Cmd. 1708 (1922). Lettre du Secrétaire d'Etat au Secrétaire général de la Société des Nations, en réponse à la lettre du Cardinal Gasparri du 15 mai 1922, p. 4.

sur les terres du pays demeure une obligation positive du mandat et peut être remplie sans préjudice pour les droits et la situation des autres parties de la population palestinienne (4). »

En premier lieu, la réserve des droits... des autres parties de la population, dont il est question à l'article 6, s'applique certainement aux droits civils et religieux, cette disposition de l'article 6 étant, sans aucun doute, une reproduction de la clause contenue dans la déclaration Balfour, d'après laquelle « il était entendu que rien ne serait fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non-juives en Palestine... (5).

D'autre part, l'article employant le mot « situation » implique sans doute l'idée qu'il ne doit y avoir aucune domination politique des Juifs sur les Arabes ; tandis que l'article 2, en effet, s'applique aux droits des Juifs et des Arabes, en tant que citoyens, l'article 6 s'applique à la situation des Arabes dans un Etat dans lequel l'immigration juive irait en croissant. L'article 6, ainsi interprété, signifie alors qu'il ne sera porté aucun préjudice au statut de la partie arabe de la population, laquelle doit être mise, de façon définitive, sur un pied de parfaite égalité avec n'importe quelle autre partie de la population (6).

Il est également possible que les auteurs de l'article 6 aient voulu empêcher que l'immigration juive puisse porter préjudice à la situation économique des Arabes, mais il nous semble, en raison même de la construction de l'article 6, que le mot « situation » s'applique d'abord au statut des Arabes. Même au cas où il en aurait été autrement, on peut difficilement soutenir que la situation des Arabes ait été aggravée, en raison de l'immigration juive (7) ; c'est là, d'ailleurs, une question que nous examinerons par la suite.

(4) C. P. M., 20^e session, p. 79.

(5) The White Paper of 1930. Léonard Stein. p. 16.

(6) *Ibid.*, p. 16.

(7) *Ibid.*, p. 17.

B. — *Politique du Mandataire.* — Depuis l'établissement du mandat, la politique du Gouvernement britannique, en matière d'immigration, a subi divers changements, que nous allons passer successivement en revue :

1° *Dans le Livre blanc de 1922*, qui est considéré comme l'interprétation officielle du Mandat, le Mandataire reconnaît :

« qu'en vue de l'accomplissement de cette politique (visée par la Déclaration Balfour), il est nécessaire que la communauté juive en Palestine puisse s'accroître par l'immigration. Cette immigration ne devra jamais se développer de telle sorte qu'elle puisse dépasser la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immigrants (8). »

Ce même document prévoit que les questions d'immigration, en raison de leur importance, seront soustraites à la compétence du Conseil Législatif projeté et portées directement devant un Organisme permanent qui serait constitué et comprendrait des membres choisis parmi les différents éléments de la population actuelle de la Palestine, sans l'adjonction d'aucun membre officiel.

Il fut également proposé d'instituer une Commission permanente, comprenant la moitié au moins des membres élus du Conseil Législatif; cette Commission devait être consultée par le Haut-Commissaire sur toutes les questions relatives à l'immigration; en cas de désaccord, le Secrétaire d'Etat est appelé à trancher la question en litige (Palestine Order in Council, art. 84).

La Constitution palestinienne n'ayant pu être mise en vigueur, le Gouvernement britannique proposa de créer une Agence arabe, laquelle aurait eu, en matière d'immigration, les mêmes attributions que l'Agence juive; ces deux Agences devaient conserver leur compétence particulière et conférer ensemble sur les questions d'immigration pour lesquelles des pouvoirs avaient été reconnus à la Commission permanente prévue à l'article 84 (9).

(8) Cmd. 1700 (1922), p. 19.

(9) Cmd. 1989 (1923), p. 5.

Cette dernière tentative d'instituer un organisme représentatif des différents éléments de la population ayant elle-même échoué, le Haut-Commissaire, par l'Amendement Order in Council de 1923, fut autorisé à poursuivre à nouveau la politique suivie antérieurement en matière d'immigration, d'accord avec le Conseil consultatif, rétabli en 1923.

Le principe général d'après lequel l'immigration juive ne devait pas dépasser la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immigrants semble n'avoir pas été rigoureusement observé de 1922 à 1930 et le Gouvernement britannique paraît avoir manqué de règle précise, en ce qui concerne l'évaluation de cette capacité ⁽¹⁰⁾. Il est vrai que ce principe, d'après le représentant accrédité britannique, a dû être appliqué en présence de facteurs variables qu'il était tout à fait impossible d'évaluer exactement ⁽¹¹⁾.

M. Merlin estime également, avec juste raison, croyons-nous, que l'Administration a manqué de doctrine et de règle précise sur cette question de première importance ; l'empirisme seul semble avoir commandé le problème.

« L'immigration juive en Palestine a commencé en 1920, à la suite de la mise en vigueur des dispositions concernant l'établissement du Foyer national juif. L'immigration a augmenté progressivement en 1922, 1923 et 1924, puis brusquement, d'une quantité très forte, en 1925. Ensuite, ce mouvement s'est ralenti sensiblement en 1927 et en 1928, à la suite de la réaction de la population arabe et des hésitations de la Puissance mandataire. Il semble donc qu'on soit fondé à déclarer qu'en ce qui touche à ce problème, fondamental pour la Puissance mandataire, cette dernière a laissé les choses aller quelque peu à leur guise ⁽¹²⁾. »

(10) C. P. M., 17^e session, p. 56.

(11) *Ibid.*, p. 54.

(12) C. P. M., 17^e session, p. 52.

Les statistiques officielles de l'immigration juive pendant la période de 1921 à 1931 sont, en chiffres ronds, les suivantes :

1921	9.900
1922	7.800
1923	7.400
1924	12.900
1925	33.800
1926	13.000
1927	2.700

2° En 1930, le Gouvernement britannique, par une seconde Déclaration de politique se rapportant à la Palestine, décida de suspendre l'immigration juive et de compléter, par une interprétation nouvelle, sa précédente déclaration de 1922.

Au cours de la 17^e session, le représentant accrédité du Gouvernement britannique exposa que la suspension de l'immigration juive n'était que temporaire et que de nouvelles mesures seraient prises quand, à la lumière du rapport de Sir John Hope Simpson, on s'occupera de définir la politique future du gouvernement ⁽¹³⁾. M. Orts estime cette décision contestable ; au moment même où la décision était prise par le Gouvernement de Londres, le Haut-Commissaire, en effet, autorisait, de son côté, l'admission de 3.000 nouveaux immigrants ⁽¹⁴⁾.

Au contraire du Livre blanc de 1922, qui ne limite l'immigration juive que dans la mesure où elle pourrait priver de son travail une partie de la population arabe, le Livre blanc de 1930 pose le principe que l'immigration juive ne doit pas non plus empêcher des chômeurs arabes de trouver un emploi. Il introduit donc en matière d'immigration un principe absolument nouveau, lequel nous paraît ne pas tenir compte du fait, cité par Sir John Hope Simpson dans son rapport, que l'encouragement de l'immigration juive et l'établissement des Juifs sur les terres du pays... constitue pour le Mandataire une obligation fondamentale, ni des conclusions du même rapport — évaluant à 20.000 environ le nombre de familles juives qui pourront immigrer en Palestine, quand le plan de développement du pays sera achevé.

Le Livre blanc de 1930, après avoir rappelé les principes énoncés par la Déclaration de politique de 1922, d'après lesquels l'immigration juive ne doit pas dépasser la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immigrants,

1928	2.200
1929	5.200
1930	4.900
1931	4.300

(13) C. P. M., 17^e session, p. 123.

(14) *Ibid.*, p. 53.

ajoute « qu'il est essentiel, en estimant à un moment donné la capacité économique d'absorption, de tenir compte du chômage, tant pour les Arabes que pour les Juifs, afin de déterminer la proportion dans laquelle l'immigration doit être admise. Le Gouvernement de Sa Majesté a l'intention de prendre les mesures nécessaires pour assurer, à l'avenir, une plus exacte application de ces principes ⁽¹⁵⁾ ».

Le Livre blanc de 1930 déclare justifiée la règle selon laquelle :

« La préparation du contingent d'immigration de main-d'œuvre doit dépendre du nombre total des chômeurs en Palestine... et que la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immigrants doit donc être évaluée en tenant compte de la situation générale du chômage en Palestine et en tenant compte également, dans l'évaluation de cette capacité économique des demandes de travail qui, en raison de la circulation accrue de monnaie, due à des dépenses faites pour le développement du pays ou pour toutes autres causes, peuvent être considérées comme étant d'un caractère temporaire ⁽¹⁶⁾. »

Il rappelle également les principes posés par l'article 6 du Mandat, d'après lesquels l'immigration juive ne doit porter aucun préjudice aux droits et à la situation des autres parties de la population et indique :

« Que si l'immigration juive a pour effet de priver la population arabe du travail nécessaire pour sa subsistance ou si le chômage juif exerce une influence défavorable sur le marché du travail, il est du devoir de la Puissance mandataire, en exécution des dispositions du Mandat, de réduire ou, s'il le faut, de suspendre cette immigration jusqu'à ce que les chômeurs appartenant aux autres parties de la population soient à même de trouver du travail ⁽¹⁷⁾. »

Il résulte des paragraphes cités que, d'après le Livre blanc de 1930, le Gouvernement a le devoir de s'assurer que les Arabes sont pourvus d'emploi et que cette nouvelle obliga-

(15) Cmd. 3692 (1930), p. 7.

(16) *Ibid.*, § 27, p. 21.

(17) *Ibid.*, § 28, p. 21.

tion doit être remplie avant qu'il ait à se préoccuper de favoriser l'immigration juive, d'après les termes de l'article 6 du Mandat. Dès lors, l'immigration juive ne reste possible que si trois conditions se trouvent réunies :

1° L'Administration de la Palestine doit s'assurer que l'immigration juive n'entraîne pas pour résultat d'amener des Juifs à prendre des places qui, autrement, auraient pu être occupées par des Arabes ;

2° Les Arabes ne doivent pas produire d'argument plausible dans ce sens ;

3° Les emplois qui pourraient être procurés aux immigrants Juifs doivent avoir un caractère permanent ⁽¹⁸⁾.

On peut répondre aux arguments du Livre blanc de 1930 et suivant les conclusions mêmes du rapport Simpson ⁽¹⁹⁾ que dans beaucoup de cas l'établissement des Juifs a amené de nouvelles possibilités de travail pour les Arabes et qu'en toute impartialité, il convient de conclure que ces possibilités nouvelles ont au moins compensé la concurrence faite aux Arabes par le travail juif.

D'autre part, l'immigration juive ne saurait entraîner de chômage pour les Arabes, toutes les fois que le travail juif a été la conséquence de l'entrée en Palestine de capitaux uniquement juifs ; l'arrêt de l'immigration juive, en supprimant les possibilités de travail dérivé, causerait même aux Arabes un préjudice certain.

Le Livre Blanc, reprenant un argument du rapport Simpson, reproche à l'Agence juive que les terres acquises par elle « deviennent la propriété inaliénable du peuple juif ⁽²⁰⁾ » et que « dans les travaux ou entreprises dont elle a le contrôle ou qu'elle encourage, on considère comme un principe essentiel l'emploi exclusif du travail juif ⁽²¹⁾ ».

Pourtant le Gouvernement britannique, par une lettre du Secrétaire d'Etat, en date du 6 août 1930, avait expressément

(18) Livre blanc de 1930. Léonard Stein, p. 71.

(19) Cmd. 3686 (1930), p. 131.

(20) Constitution de l'Agence juive élargie, art. 3 (d).

(21) *Ibid.*, art. 3 (e).

reconnu l'Agence juive élargie, de la façon dont elle est définie à l'accord comme étant l'Agence dont il est question à l'article 4. Toutes les dispositions précitées de la Constitution de l'Agence juive sont d'ailleurs conformes au texte et à l'esprit de l'article 6.

En réalité, le Livre Blanc de 1930, s'il avait été appliqué, au lieu de favoriser l'établissement intensif des Juifs, aurait amené à favoriser d'abord et en premier lieu l'immigration arabe (22).

3° La lettre du premier ministre britannique au Docteur Weizmann, en date du 13 février 1931, doit être considérée, selon les mots mêmes du premier ministre, comme l'interprétation officielle du Livre blanc pour les parties dont il traite.

Contrairement au Livre blanc, d'après lequel aucune terre ne serait plus disponible pour la colonisation juive, la lettre déclare qu'il importe, après une enquête minutieuse sur le nombre des Arabes évincés des terres qu'ils occupaient, en raison du transfert de ces terres à des Juifs, de donner suite « aux projets les plus importants de développement que le Gouvernement de Sa Majesté considère comme le moyen le plus efficace de favoriser l'établissement d'un foyer national pour les Juifs (23) ».

En ce qui concerne les paragraphes 27 et 28 précités du Livre blanc relatifs au chômage arabe et à la réduction ou suspension projetée de l'immigration juive, la lettre s'exprime en ces termes :

« Le Gouvernement de Sa Majesté *ne s'est jamais proposé pareille politique*. Il a tenu à déclarer que, dans la réglementation de l'immigration juive, certains principes devaient être appliqués, à savoir, qu'il était essentiel de veiller à ce que les immigrants ne soient pas une charge pour la population de la Palestine, dans son ensemble, et à ce qu'ils ne privent aucune partie de la population actuelle de son travail (Livre blanc de 1922). »

Au paragraphe 16 qui suit, la lettre du premier ministre ajoute :

(22) White Paper. Léonard Stein, p. 47.

(23) Lettre du premier Ministre au Docteur Weizmann, 59.

« Le Gouvernement de Sa Majesté n'a prescrit ni n'envisage aucune suspension ou interdiction de l'immigration juive de quelque catégorie que ce soit. La pratique qui consiste à approuver un « contingent d'immigration de main-d'œuvre » (Labour schedule) concernant les immigrants vivant de leur salaire restera en vigueur. Dans chaque cas, il sera tenu compte des besoins de main-d'œuvre prévus pour les travaux qui, dépendant entièrement ou principalement de capitaux juifs, ne seraient pas entrepris ou n'auraient pas été entrepris s'il n'existait pas de main-d'œuvre juive disponible », et, plus loin (paragraphe 17) : « Le Gouvernement de Sa Majesté ne met nullement en question le droit de l'Agence juive de formuler ou d'approuver et de faire sienne une telle politique », c'est-à-dire une politique selon laquelle, pour les travaux ou entreprises exécutés par l'Agence, l'obligation d'employer de la main-d'œuvre juive sera considérée comme une question de principe. « L'Agence juive — poursuit le même paragraphe — a le droit d'affirmer le principe de l'emploi, à titre préférentiel et, en fait, exclusif, de la main-d'œuvre juive pour les organisations juives (24). »

C. — *Législation en matière d'immigration.* — Nous allons maintenant passer à l'étude des diverses dispositions législatives, relatives à l'immigration, prises depuis l'établissement du mandat britannique.

La première ordonnance sur l'immigration fut mise en vigueur avant la réunion du Conseil Législatif et promulguée par le Haut-Commissaire en août 1920 (25).

D'après cette ordonnance, l'entrée en Palestine est subordonnée à l'autorisation du Directeur de l'immigration ou d'un fonctionnaire de ce service qui devra s'assurer que le futur immigrant a les moyens de subvenir à son entretien et à celui des personnes à sa charge ou est à même de se procurer ces moyens, (art. 5, § b). D'une façon générale, on admet le principe de la liberté d'immigration et l'accès du territoire de la Palestine sera refusé seulement dans certains cas limitativement énumérés, par exemple, en ce qui concerne les faibles d'esprit, les personnes atteintes de certaines maladies ou les criminels pouvant être extradés.

(24) C. P. M., 20^e session, p. 80.

(25) O. G., n° 27, 16 septembre 1920.

Cette ordonnance ne fut suivie d'aucune réglementation définissant les conditions de son application et, en fait, le Haut-Commissaire disposait d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'immigration, pouvant refuser l'entrée du pays à n'importe quel émigrant, sans avoir même à indiquer les motifs de son refus. De plus, le Directeur de l'immigration pouvait spécifier que l'entrée en Palestine soit subordonnée à telles conditions fixées par des dispositions réglementaires ou des instructions particulières (art. 5, § g) ; il pouvait également, avec l'approbation du Haut-Commissaire, promulguer de temps à autre des ordonnances ou des règlements en vue de mieux assurer le contrôle de l'immigration en Palestine (art. 11).

C'est en vertu de ces dernières dispositions que fut promulgué, en août 1921, par « Public Notice », une nouvelle réglementation concernant l'immigration, qui avait été suspendue en mai de la même année, à la suite des troubles survenus dans le pays.

Le nouveau texte distingue les catégories suivantes d'immigrants :

a) Touristes n'ayant pas l'intention de rester en Palestine au delà de trois mois ;

b) Personnes ayant des moyens indépendants d'existence et qui se proposent de résider en Palestine d'une façon permanente ;

c) Personnes ayant une profession déterminée et ayant l'intention de continuer de l'exercer ;

d) Femmes, enfants et autres personnes à la charge de résidents palestiniens ;

e) Personnes ayant un contrat de travail avec un employeur ou une entreprise déterminée ;

f) Personnes appartenant à des professions religieuses et pouvant justifier qu'elles ont en Palestine des moyens suffisants d'existence ;

g) Personnes retournant en Palestine et y résidant habituellement.

Ces dispositions législatives restreignent évidemment l'ap-

plication du principe de la liberté de l'immigration, résultant de l'ordonnance de 1920, puisque désormais les immigrants pour entrer en Palestine, doivent prouver qu'ils appartiennent à une des catégories ci-dessus indiquées.

Le règlement de 1921 fut établi par le Mandataire pour des raisons politiques et il resta en vigueur pendant environ quatre ans ; c'est au cours de cette période que l'immigration juive, grâce à une situation économique favorable, prit son plus grand développement.

En 1925, les dispositions en vigueur en matière d'immigration furent abrogées et remplacées par des dispositions nouvelles (Ordonnance du 15 juin 1925, complétée par un règlement de la même date).

L'exécutif sioniste de Palestine, agissant en Palestine, au nom de l'Agence juive, est mentionné pour la première fois dans une mesure législative relative à l'immigration. Il est vrai que précédemment, malgré l'absence de textes formels, l'Agence juive était consultée toutes les fois que des questions se posaient, susceptibles d'affecter l'immigration juive.

En vertu de l'article 1^{er} du règlement de 1925, aucun étranger, bien qu'il lui ait été préalablement accordé un visa et qu'il rentre dans une des catégories énumérées à l'article 5, ne pourra pénétrer en Palestine sans l'autorisation, lors de son entrée dans le pays, du Directeur de l'immigration ou d'un fonctionnaire de ce service ; cette permission pourra d'ailleurs être accordée sous réserve de conditions déterminées (art. 5, § 2).

Le droit de contrôle de l'administration palestinienne résulte de l'article 4, d'après lequel aucun émigrant ne pourra entrer en Palestine s'il n'est pourvu d'un certificat d'immigration qui ne pourra lui être délivré que s'il appartient à l'une des catégories suivantes :

1° *La catégorie A*, comprenant les personnes ayant des moyens indépendants d'existence ; de plus grandes facilités sont consenties à cette catégorie d'immigrants, pour lesquels le capital exigé à l'entrée du pays se trouve réduit quand

l'immigrant appartient à la classe des artisans ou des travailleurs qualifiés.

2° *La catégorie B*, comprenant les personnes qui sont à même d'exercer une profession ou de se livrer au commerce ou à l'agriculture, mais ne possédant pas le capital minimum requis pour les immigrants de la catégorie A.

3° *La catégorie C*, comprenant les personnes ayant la certitude d'obtenir du travail en Palestine ; cette disposition remplace celle figurant sous la rubrique de la « *Public notice* » de 1920, laquelle exigeait qu'il y ait un contrat de travail avec un employeur ou une entreprise déterminée ; l'Administration palestinienne, en vertu des dispositions nouvelles concernant les immigrants de la catégorie C eut désormais toute latitude pour augmenter le nombre de permis d'immigration de cette catégorie, dans le cas où se développeraient les ressources et, par conséquent, la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immigrants. Le pouvoir consultatif de l'Agence juive en matière d'immigration, prévu à l'article 6 du Mandat, bien qu'il n'y ait aucune limitation à cet égard, s'applique principalement aux immigrants de cette catégorie.

4° *La catégorie D*, comprenant les personnes à la charge de résidents palestiniens ou se disposant à aller immigrer en Palestine et qui sont directement et entièrement à la charge de l'immigrant ou d'une personne résidant en Palestine.

En ce qui concerne les immigrants qui cherchent un emploi sur le marché du travail et qui, en 1925, année où l'immigration juive fut la plus forte, représentèrent la moitié environ du nombre total des immigrants, l'exécutif sioniste palestinien fait savoir au chef du service de l'immigration qu'il y a en Palestine des possibilités raisonnables d'emploi pour un certain nombre de personnes, nommément désignées ou non et il lui adresse, en conséquence, une demande en vue de leur admission en Palestine, en s'engageant à pourvoir pendant une période d'au moins un an à l'entretien des immigrants dont il demande l'admission.

Des listes de contingentement de travail sont établies deux

fois par an par le chef de service de l'immigration ; ces listes tiennent compte, à la fois, des demandes sionistes, des rapports des patrons et des renseignements d'autres sources.

D'après le rapport Simpson, la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immigrants est évaluée en établissant la différence entre le nombre total des demandes de travailleurs juifs, émanant des grandes entreprises, des services publics et des petits employeurs et celui des Juifs sans travail, par suite de chômage ou de cessation d'emploi, compte tenu d'une réserve de 300 certificats, destinés à faire face à des cas imprévus (26).

Le tableau de contingentement ayant été approuvé par le Haut-Commissaire en Conseil, un certain nombre de certificats sont réservés à des employeurs dont les demandes ont été approuvées et le reste est remis à l'Agence juive qui procède à la répartition dans ses diverses succursales du contingent qui lui est accordé ; ces succursales, auxquelles sont envoyées des certificats en blanc, sont chargées de la désignation des futurs émigrants qui reçoivent un visa du consul britannique local, ce dernier pouvant le refuser s'il juge qu'il y a de bonnes raisons à cela (27).

Les personnes appartenant à la catégorie « immigrants disposant de moyens indépendants » et qui désirent s'établir en Palestine doivent, en vue de l'obtention du certificat d'immigration, adresser une demande au service d'immigration de Palestine, directement ou par l'entremise du consul britannique local.

D'après l'ordonnance de 1925, l'Agence juive est bien consultée en matière d'immigration, conformément aux dispositions de l'article 6 du Mandat, mais les demandes relatives aux perspectives d'emploi qu'elle transmet tous les six mois à l'Administration palestinienne sont, la plupart du temps, réduites dans de notables proportions, sans qu'il lui soit donné d'émettre un avis à ce sujet, de sorte que sa fonction

(26) Cmd. 3686 (1930), pp. 122-3.

(27) C. P. M., 5^e session, p. 72.

consultative revient, pour ainsi dire, à donner un avis de pure forme.

Il est vrai que l'Administration palestinienne doit tenir compte de la capacité du pays d'absorber de nouveaux immigrants et que le Haut-Commissaire est, en dernier ressort, le seul juge en cette matière mais il a, à cet égard, un devoir positif à remplir ; l'article 6 qui prévoit l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, tout en tenant compte des droits et de la situation des communautés non-juives, implique pour le Mandataire, « comme mesure de préservation de l'ordre social et de l'équilibre économique, l'adoption d'une politique plus active, de nature à développer la capacité du pays de recevoir et d'absorber sans heurts, un nombre croissant d'immigrants ⁽²⁸⁾ » ; aussi, la question de la mise en valeur et de la colonisation du sol est-elle actuellement l'un des problèmes les plus importants qui soient à résoudre en Palestine ⁽²⁹⁾.

(28) C. P. M., 17^e session, p. 142.

(29) *Ibid.*, 20^e session, p. 74.

CHAPITRE III

POLITIQUE FONCIERE

Les obligations du Mandataire en matière de politique foncière sont prévues à l'article 6 qui impose à l'Administration le devoir de faciliter l'établissement intensif des Juifs et à l'article 11 où il est dit « que l'Administration introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

Dans les pays musulmans, la propriété n'a pas la même base juridique qu'en occident. Jusqu'à 1914, « la terre appartenait en principe au Commandeur des croyants qui concède dans certains cas la propriété et, en général, seulement le droit d'occupation et de jouissance aux particuliers ; ces droits se transmettaient d'ailleurs de génération en génération, ce qui équivalait à une propriété de fait. Si une terre était abandonnée et ne payait pas l'impôt, elle faisait retour au Commandeur des croyants qui pouvait en concéder le domaine utile à de nouveaux bénéficiaires (1).

En Palestine, bien que l'Administration y ait introduit de nombreuses modifications de détail, l'essence de la loi du pays est demeurée inchangée et la loi du *Mejelle* ou loi religieuse reste la règle en matière foncière. Le but général de la loi, avant l'occupation britannique, était de pourvoir à la culture de toutes les terres concédées, tout en sauvegardant

(1) C. P. M., 5^e session, p. 108. Exposé de M. de Caix.

les droits des maîtres du pays, afin qu'ils puissent reprendre la terre si l'occupant n'en faisait pas un bon usage (2).

CLASSIFICATION DES TERRES. — Les terres peuvent être réparties en cinq catégories différentes, chacune étant régie par des dispositions particulières, tant en ce qui concerne les droits qui y sont rattachés que leurs modes de transmission respectifs, par voie de vente, succession ou autrement.

1° La *terre mulk* est celle qui fait l'objet d'un droit de pleine propriété ; le propriétaire peut en disposer librement, la vendre, la mettre en gage, la donner, la constituer *wakouf*. Elle se transmet par succession ou par legs ; à défaut d'héritiers du propriétaire, elle bénéficie au fisc ; cette catégorie de terres est peu importante dans le pays ;

2° Les *terres miri*, dont la propriété reste à l'Etat et qui sont louées à perpétuité, sous réserve de certaines conditions ; les terres miri retournent à l'Etat, en cas de non culture pendant trois années consécutives ;

3° Les *terres wakouf*, provenant des terres mulk devenues *wakouf* par l'accomplissement de certaines formalités prescrites par la loi religieuse et des terres miri, dont le revenu est affecté par l'Etat à une fondation pieuse ;

4° Les *terres metruke*, qui ne font pas et ne peuvent pas faire l'objet d'aucun droit de possession particulier mais restent vacantes pour l'usage commun ;

5° Les *terres mewat*, dont la superficie est assez étendue en Palestine, comprenant les terres qui depuis les temps anciens sont demeurées inhabitées et inexploitées (3).

D'autre part, la terre peut encore être possédée sous forme *meshaa*, des plus répandues en Palestine. Dans les villages où ce système est appliqué, toute la terre est possédée en commun par le village ; chaque habitant reçoit un lot distinct, mais il n'exerce sur lui aucun droit de propriétaire.

(2) Bentwich. *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 1925, p. 11.

(3) Padel et Steeg. *De la législation foncière ottomane*, pp. 9 et s.

Il y a lieu d'étudier séparément la condition juridique des terres privées et celles des terres du domaine public, l'Etat palestinien devant, pour les terres appartenant au domaine public, s'inspirer principalement des intérêts généraux du pays alors qu'il doit se préoccuper plutôt, en ce qui concerne l'aliénation des terres du domaine privé, de la sauvegarde des droits et des intérêts individuels.

A. — LES TERRES PRIVÉES

Depuis les débuts de l'occupation britannique en Palestine, on peut distinguer, dans l'évolution de la législation foncière, quatre périodes principales :

Pendant la *première période*, s'étendant de novembre 1918 à octobre 1920, toute transaction foncière fut interdite, d'une façon absolue ; par des proclamations, en date des 1^{er} et 18 novembre 1918, toutes dispositions relatives à la propriété immobilière furent prohibées, en attendant le rétablissement des registres fonciers ; la mesure prise par les autorités britanniques leur était dictée par les circonstances, la plupart des registres fonciers, sur lesquels tous les immeubles étaient inscrits avec la mention de la catégorie à laquelle ils appartenaient, avaient, en effet, été emportés par les Turcs ou détruits par eux, lors de leur retraite.

2° Afin de lutter contre la spéculation des terrains et, en même temps, sauvegarder les droits des petits propriétaires, l'Administration civile, peu après son établissement dans le pays, promulgua un décret pour régler le transfert des terrains.

D'après le *Palestine Transfer Ordinance* 1920 (*3bis*), aucune disposition immobilière ne pouvait plus avoir lieu sans le consentement préalable de l'Administration, qui ne pouvait être accordé si la terre dépassait une certaine superficie ou excédait en valeur L. E. 3.000.

Il faut, de plus, que le Gouverneur de district du lieu où est située la terre s'assure :

(3 bis) O. G., n° 28, 1^{er} octobre 1920.

1° Que l'acquéreur éventuel réside en Palestine et se propose d'y cultiver immédiatement la terre ;

2° Qu'en cas de disposition de terre agricole, le propriétaire, s'il cultive directement ou le fermier, si la terre est louée, conserve suffisamment de terre, dans le district ou ailleurs, pour son entretien ainsi que pour celui de sa famille (art. 6).

Le transfert sera annulé, en cas de nouvelle cession faite dans l'année, si le nouveau cédant ne donne pas de raisons suffisantes pour justifier de la disposition de la terre qu'il a précédemment acquise (art. 7).

Le Haut-Commissaire peut accorder son consentement à tout transfert de terre, dans le cas où l'une des conditions exigées par le décret n'est pas remplie ; il doit alors s'assurer que la transaction n'est pas contraire à l'intérêt général du pays (art. 8) ; c'était lui donner, en cette matière, un pouvoir absolument discrétionnaire.

L'immigration juive était spécialement visée par une disposition contenue au dernier alinéa de l'article 8, d'après laquelle :

« Des transactions peuvent avoir lieu, bien que la valeur en argent ou la superficie de la terre dépasse le maximum fixé, au cas où l'aliénation correspond à un but d'utilité publique ; le Haut-Commissaire peut alors soumettre la demande d'acquisition de terrain à une Commission nommée par lui, afin d'enquêter sur l'établissement intensif sur les terres du pays. »

Ces dispositions permirent à l'Agence juive d'acquérir des terrains pour son compte, en les cédant à son tour aux colons, suivant les règles qu'elle a établies. En particulier, le Fonds National Juif, créé par l'organisation sioniste, pouvait ainsi conserver à perpétuité la propriété des terres, en se réservant un droit d'option au moment de l'aliénation de la terre appartenant au Fonds National Juif.

The Transfer of Land Amendment Ordinance, promulgué en 1921 (3^{ter}), inaugura la troisième période. Le consentement de l'Administration continua d'être exigé, mais désormais il

pouvait être accordé sans qu'il y ait à justifier d'aucune condition particulière ; d'autre part, la compétence du Gouverneur de district, en matière foncière, prit fin et ce fut au Directeur des terres ou au Greffier du district ou du sous-district qu'il fallut dès lors s'adresser pour obtenir l'approbation requise, en cas de transfert de terre. D'après le nouveau règlement, il fallait s'assurer que le cessionnaire avait un titre de propriété ; de plus, et c'était là la seule restriction au principe de liberté des transactions foncières, établi par la nouvelle ordonnance, « dans le cas de propriétés agricoles louées, le fonctionnaire à qui l'approbation était demandée » devait s'assurer également que chacun des locataires en cours de bail conservera assez de terres, soit dans le district, soit ailleurs, pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. »

Ces diverses ordonnances ne donnèrent pas le résultat que l'on en attendait ; d'une part, elles n'empêchèrent pas la spéculation, due à l'absence de centralisation, pour tout ce qui se rapportait à l'achat des terres ; d'autre part, ainsi que l'avait rapporté le représentant accrédité du Gouvernement britannique à la Commission permanente des mandats : « Il s'écoule forcément un temps assez long entre l'achat proprement dit de la propriété et l'enregistrement de la transaction. Lorsque les renseignements concernant ces transactions parviennent à l'Administration, les cultivateurs ont accepté une compensation et ont disparu (4) ». D'autre part, il restait loisible aux propriétaires d'expulser leurs fermiers sans compensation, dans les cas où il n'y avait pas vente de terrain, leur permettant ainsi de s'en débarrasser, quitte à vendre ensuite (5).

4° Par la *Cultivators Protection Ordinance de 1929* (5bis) furent supprimées les dispositions prévoyant que le Directeur des terres devait s'assurer que des mesures avaient été prises afin que le locataire d'un bail agricole conserve assez de terres pour son entretien et celui de sa famille.

(4) C. P. M., 17^e session, p. 61.

(5) S. Ussichkine. La loi en Palestine, p. 4. Palestine, novembre 1930.

(5 bis) O. G., n° 27, 31 juillet 1929.

La nouvelle ordonnance protège le cultivateur qui a occupé la terre pendant un certain temps et elle prévoit que des indemnités lui seront versées par le propriétaire, en cas de résiliation du bail et lorsque des améliorations auront été faites au fond.

D'après l'article 3 :

« Malgré les dispositions contraires qui pourraient être stipulées dans les contrats en cours, le propriétaire des terres *miri* ne pourra mettre fin au bail, quand l'occupant a cultivé la terre pendant au moins deux ans, avant qu'il ne lui ait signifié un congé écrit, avec préavis d'un an, qui courra seulement à partir du 1^{er} octobre qui suivra la notification. Toutefois, il est dérogé à cette disposition dans les cas suivants :

- a) quand l'occupant n'a pas payé son loyer ;
- b) quand il n'a pas convenablement cultivé la terre ;
- c) lorsqu'il a été mis fin au bail en vertu d'un jugement de faillite.

A l'exception des cas ci-dessus énoncés, le propriétaire devra verser à l'occupant une indemnité d'éviction dont le montant sera égal à la perte résultant de la vente ou du déplacement de ses biens mobiliers ; l'indemnité ne sera due que si l'occupant en fait la demande dans les trois mois qui suivront son départ et s'il n'a pas refusé une offre raisonnable du propriétaire, au cas où ce dernier aurait retiré le congé précédemment signifié (art. 3).

Quand l'occupant a cultivé la terre pendant une période d'au moins cinq ans, le propriétaire, non seulement devra se conformer aux conditions précédemment indiquées, mais il devra également verser une somme correspondant à la moyenne annuelle du fermage des cinq années qui ont précédé l'expiration du bail (art. 6).

Le Directeur des terres ne pourra consentir au transfert des terres sur les registres fonciers qu'après s'être assuré de l'observation des prescriptions prévues par l'ordonnance (art. 8).

Un Comité qui sera présidé par un fonctionnaire de district et comprendra deux membres nommés, avec l'approbation du Commissaire de district, l'un par le fermier, l'autre

par l'occupant, sera appelé à trancher les contestations qui pourraient s'élever, notamment quant au paiement des indemnités et sur le point de savoir si l'occupant a convenablement cultivé la terre. Les décisions qu'il rendra devront être approuvées par le Commissaire de district et, une fois confirmées par lui, seront définitives (art. 7).

Cette ordonnance fut complétée en 1930 par la *Protection of Cultivators Amendment Ordinance*, dont la principale disposition constitue une entrave de plus à la libre disposition des terres.

En vertu de cette ordonnance :

« Aucun tribunal ne pourra rendre une ordonnance d'éviction si le propriétaire n'a pas préalablement démontré au juge que la terre était occupée valablement dans les conditions fixées par l'ordonnance et si le Haut-Commissaire n'a pas eu la preuve que des mesures équivalentes ont été prises en vue d'assurer à l'occupant des moyens d'existence (art. 1). »

L'ordonnance protège de la même manière de l'éviction quiconque travaille et a travaillé pendant cinq années consécutives à mener paître le bétail ou à lui donner à boire, ou à couper du bois ou le chaume, ou s'est livré à une autre occupation lucrative d'une nature analogue (art. 2).

Ces dispositions s'inspirent évidemment des recommandations des diverses Commissions d'enquête envoyées en Palestine par le Mandataire, en particulier du rapport Shaw qui indique que, dans les circonstances présentes, aucune terre n'est disponible pour de nouveaux immigrants, à moins de déplacer la population actuellement établie. Le rapport Simpson arrive aux mêmes conclusions et signale que de nombreux Arabes ont été privés de terres, par suite de l'immigration juive.

A cela, les Juifs répondent que la majeure partie des achats qu'ils ont effectués « est limitée aux vastes domaines des propriétaires qui ne résidaient pas sur leurs terres. Sous le régime turc, les locataires n'avaient pas de droits légaux envers leurs propriétaires. Ils pouvaient être sommairement

renvoyés sans compensation. Leurs intérêts ont été pris d'abord en considération par les agences juives de colonisation, qui leur ont donné une compensation à chaque cas d'éviction et leur ont offert des terres de remplacement bien avant que la loi pour la protection des fermiers ait été promulguée ; en fait, elles ont préparé la voie à cette législation. Dans la plaine d'Esdrelon, où s'était concentré le gros de l'effort colonisateur juif d'avant-guerre, 700 fermiers arabes, touchés par les achats juifs, ont reçu une compensation totale de 30.000 livres sterling et ont été acheminés vers d'autres terres (6) ».

M. Van Rees rappelle à ce sujet que le rapport Shaw signale qu'un dixième seulement des terres achetées par les Juifs était possédé par des cultivateurs propriétaires, les neuf dixièmes étant vendus par des propriétaires arabes de grands domaines dont la plupart ne résidaient pas sur leurs terres (7).

La Commission permanente des mandats, au cours de sa vingtième session, a examiné la situation qui résulte des déclarations de politique du Gouvernement britannique exposées dans le Livre Blanc de 1930 et dans la lettre du premier Ministre au Docteur Weizmann, qui, rappelons-le, doit en être considéré comme l'interprétation officielle.

« Faisant allusion aux terres domaniales, le Livre blanc contient la conclusion générale suivante : « Le Gouvernement réclame des superficies considérables de terres qui sont, en fait, occupées et utilisées par des Arabes. Même si les titres du Gouvernement sur ces terres étaient admis — et, en plusieurs cas, ces titres ont été discutés — il ne serait pas possible de rendre ces terres disponibles pour la colonisation juive, étant donné qu'elles sont occupées effectivement par des particuliers arabes et qu'il importe de trouver de nouvelles étendues de terres pour les particuliers arabes qui se trouvent actuellement sans terre. »

Qu'est-à-ce à dire, si ce n'est que toute terre disponible doit être

(6) Les Arabes de Palestine sous le Mandat britannique (Document sur la Palestine, n° 4, Londres, 1930), p. 15, cité par la C. P. M., 17^e session, p. 80.

(7) C. P. M., *ibid.*, p. 80.

réservée en premier lieu aux cultivateurs arabes qui n'en ont pas ou qui n'en ont pas assez ?

Or, la lettre du premier ministre dit tout autre chose, au paragraphe 9. « Il importe — précise-t-elle — d'établir nettement que les Arabes sans terre... *sont les Arabes pour lesquels la preuve peut être faite qu'ils ont été évincés des terres qu'ils occupaient, en raison du transfert de ces terres à des Juifs, et qui n'ont pas reçu d'autres parcelles sur lesquelles ils puissent s'établir ou une autre occupation également satisfaisante.* » La lettre ajoute : « Le nombre des Arabes ainsi évincés doit faire l'objet d'une enquête minutieuse. *Ce sont ces Arabes sans terre* que le Gouvernement de Sa Majesté se sent dans l'obligation d'aider à s'établir sur les terres du pays. Le fait de reconnaître cette obligation ne nuit en rien aux projets plus importants de développement que le Gouvernement de Sa Majesté considère comme le moyen le plus efficace de favoriser l'établissement d'un foyer national pour les juifs (8). »

De plus :

« Aux termes du paragraphe 23 du Livre Blanc, seule l'application méthodique d'une politique de développement agricole rendra possible une extension des établissements agricoles juifs compatible avec les conditions formulées à l'article 6 du mandat. Pour cette raison — y est-il dit — il est heureux que les organisations juives possèdent de vastes réserves de terres non encore occupées ni cultivées. Leurs opérations peuvent continuer sans arrêt en attendant qu'un développement plus général, dans l'intérêt des Juifs, aussi bien que des Arabes, ait été effectué. Durant cette période, cependant, le contrôle de toutes opérations de distribution de terres devra nécessairement être réservé à l'autorité chargée du développement agraire. Les transferts de terres ne seront autorisés qu'en tant qu'ils s'accorderont avec les projets de cette autorité.

Il n'est pas surprenant qu'on ait inféré de ces principes que, tout au moins, pendant la durée de la période transitoire, durée que le Livre Blanc considère comme devant vraisemblablement être considérable, tout transfert de terres aux Juifs devra être interdit.

La lettre du premier ministre affirme qu'il n'en est rien. « La politique du Gouvernement de Sa Majesté — dit-elle au paragraphe 13 — telle qu'elle a été exposée, *ne tend pas à empêcher les Juifs d'acquérir de nouvelles terres. Elle ne comporte et n'envisage*

(8) C. P. M., 20^e session, p. 79.

aucune interdiction de ce genre. Ce à quoi elle vise, c'est à soumettre temporairement les opérations ayant pour but de disposer des terres et de les transférer, au contrôle qui pourrait être nécessaire pour ne pas compromettre l'harmonie et l'efficacité du plan de colonisation qui doit être mis en œuvre (9). »

Cette manière de voir est confirmée par les paroles du représentant accrédité du Gouvernement britannique lequel, répondant à une observation de M. Orts, fait savoir que le rapport Simpson ne constitue pas un dernier mot et que ce n'est pas nécessairement ce document qui servira de base à la politique foncière définitive (10).

Il ajouta que le plan de développement prévu, en dehors de son premier objet, qui est de rétablir sur les terres des Arabes qui avaient été dépossédés du fait que leurs terres étaient passées entre les mains des Juifs, devait permettre « d'augmenter la capacité d'absorption du pays au moyen d'améliorations telles que : culture plus intensive, irrigation, drainage et, si possible, par d'autres moyens, tels que les recherches d'ordre agronomique. L'idée consiste à s'occuper tout d'abord de la catégorie visée ci-dessus des Arabes dépourvus de terres puis à aborder les autres questions ; après quoi interviendra une décision définitive en ce qui concerne la politique à suivre (11) ».

Conformément à ces déclarations, une Commission de développement a été nommée, au cours de l'année 1931 ; son rapport n'a pas encore été déposé. Le statut de cette Commission sera examiné au chapitre suivant, où nous essaierons de prévoir dans quel sens pourra se faire l'évolution de la politique foncière de la Puissance mandataire.

Sous réserve des conclusions de la Commission ci-dessus visée, on peut dire que l'aide apportée dans les pays neufs — et la Palestine, avant l'immigration juive, pouvait être considérée comme un pays très peu évolué, au point de vue agraire — aux colons qui s'établissent sur les terres et qui

(9) C. P. M., 20^e session, p. 79.

(10) *Ibid.*, p. 75.

(11) *Ibid.*, p. 76.

comprend notamment la concession de terres d'Etat avec baux très réduits, des facilités de crédit au moment de l'établissement sur les terres, des exemptions d'impôt au cours des premières années, une aide financière en vue des travaux de drainage et d'irrigation à entreprendre, n'a été accordée que d'une façon très insuffisante et même a généralement été absente.

Pour résumer, ainsi que le disait M. Rappard, si l'on envisage la question en toute impartialité, du point de vue des termes du mandat — et en cette matière, c'est le mandat qui est la loi suprême — on voit que la façon des autorités d'encourager l'immigration a été de la limiter et qu'elles n'ont, en somme, rien fait de concret autant que M. Rappard pouvait en juger, pour encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays. Elles ne l'ont pas empêché, mais à son avis, elles n'ont pas pris de mesures positives pour l'encourager ⁽¹²⁾.

B. — LES TERRES D'ETAT

La question de la propriété des terres d'Etat touche à l'essence même du régime du Mandat, les droits que le Mandataire peut exercer sur les terres d'Etat dépendant du titre juridique qui lui est reconnu quant à l'administration du territoire sous mandat.

Certains auteurs prétendent que la Puissance mandataire possède un droit propre pour ce qui concerne les domaines publics ; ils s'appuient principalement sur l'article 237 du Traité de Versailles, relatif au sort des anciennes colonies allemandes, d'après lequel « tous les biens et propriétés appartenant à l'Empire... situés sur ces territoires seront transférés en même temps que les territoires à la Puissance mandataire, prise en cette qualité ».

Il est hors de doute que le second alinéa de l'article 22

(12) C. P. M., 17^e session, p. 81.

du Pacte qui confie à des nations développées la tutelle des territoires placés sous mandat ne pouvait autoriser une pareille interprétation : Le Mandataire n'a sur le territoire sous mandat aucun droit souverain mais il exerce seulement certains droits de gestion et de contrôle en qualité de tuteur et non de propriétaire; il en résulte que les droits sur les terres et les autres biens publics ne sont pas devenus des droits absolus de propriété, tels qu'ils sont exercés par l'Etat sur les terres domaniales de son propre territoire ; « les biens situés dans les régions sous mandat ne sont pas à la disposition illimitée du Mandataire et celui-ci n'a pas non plus le libre usage, illimité et discrétionnaire des produits de ces biens ⁽¹³⁾ ».

Pour ce qui concerne la Palestine, l'administration des terres publiques du domaine de l'Etat doit tenir compte de l'intérêt général de la population du territoire sous mandat, sous réserve des dispositions de l'article 6, prévoyant l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays. Le Mandataire est donc tenu, à cet égard, à une double obligation : d'une part, à l'égard du pays tout entier et, d'autre part, à l'égard des Juifs qui, en vertu de l'article 6, ont en quelque sorte, un droit de priorité sur toutes les terres du pays, en particulier sur les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics, à condition de veiller qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population.

Les premières dispositions prises par le Gouvernement de la Palestine en vue de la délimitation du domaine de l'Etat se rapportent aux terres *mahlul* et aux terres *mewat*.

D'après la *Mahlul Land Ordinance* (1920) ⁽¹⁴⁾, aucune action ne pourra être introduite au possessoire ou au pétitoire, contre une personne qui détient des terres *mahlul* et s'est conformée aux prescriptions de cette ordonnance ; elle doit, pour cela, dans les trois mois de la mise en vigueur de l'ordonnance, informer l'Administration qu'elle détient des terres

(13) C. P. M., 3^e session, p. 220. Mémoire de M. Van Rees sur le régime domanial dans les territoires sous mandat B et C.

(14) O. G., n° 31, 15 nov. 1920.

de cette catégorie et en a pris possession, par suite de l'absence d'héritiers ou de leur non culture.

Cette ordonnance avait pour but de régulariser, dans certains cas, la situation dans laquelle se trouvaient certaines personnes qui avaient empiété sur les terres *mahlul*, qui étaient revenues à l'Etat, en vertu d'une loi ottomane, disposant que la terre retourne à l'Etat comme *mahlul* si elle n'est pas cultivée pendant trois années consécutives et s'il n'y a pas d'héritier à un certain degré.

En ce qui concerne les terres *mewat*, c'est-à-dire les terres incultes formant la catégorie des terres vacantes et sans maître, d'après la terminologie de la législation coloniale française, l'Ordonnance du 16 février 1921, *Mewat Land Ordinance*, amendant l'article 103 du Code foncier ottoman, décida que toute personne qui aurait cultivé ces terres devra en envoyer la notification au bureau de l'enregistrement, dans les deux mois de la promulgation de l'ordonnance et demander qu'il lui soit délivré un titre de propriété.

D'après cette ordonnance, une personne qui empiète sur les terres de l'Etat, sans avoir obtenu l'autorisation préalable de l'Administration, ne pourra, de ce fait, se prévaloir du titre de propriétaire et sera passible de poursuites pour usurpation.

En 1928, fut promulguée une ordonnance sur l'établissement foncier, *Land Settlement Ordinance* ⁽¹⁵⁾ amendée en 1930, qui contient des dispositions très complètes, en ce qui concerne la fixation des droits de propriété sur les diverses catégories de terres. On ne pouvait, en cette matière, procéder qu'avec une extrême prudence, mais il nous semble que la méthode adoptée permettra d'aider, en Palestine, à la solution du problème agraire, en donnant satisfaction aux différents intérêts en cause.

En vertu de l'article 3 de cette ordonnance, le Haut-Commissaire pourra, toutes les fois qu'il le jugera utile, donner des instructions en vue du relevé des droits fonciers et de leur enregistrement dans une région déterminée.

Le fonctionnaire chargé de ce relevé, *Settlement Officer*,

(15) Ord. n° 9, 30 mai 1928, mod. par Ord. n° 18 du 31 juillet 1930.

nommé par le Haut-Commissaire, aura tous pouvoirs judiciaires pour décider quant aux contestations relatives à la propriété ou à la possession des terres comprises dans la zone où est effectué le relevé des droits fonciers (art. 10, 1^{er} alinéa).

Ce fonctionnaire jugera en équité autant qu'en droit, mais il ne sera pas lié par les dispositions de la loi ottomane ou les règlements promulgués par les autorités militaires britanniques faisant défense aux tribunaux de se saisir d'une affaire quand les titres n'ont pas été enregistrés ou en raison de l'insuffisance des preuves (art. 10, 3^e alinéa).

Des pouvoirs très larges sont conférés au *Settlement officer* qui peut, en particulier, soumettre à l'arbitrage les contestations qui s'élèveront entre les parties (art. 27).

Les réclamations seront portées devant le fonctionnaire chargé de l'établissement du registre foncier qui, pour chaque lot, dressera une liste des revendications ; une fois les enquêtes terminées, il établira un état détaillé des titres de propriété (art. 30).

Un nouveau registre sera alors ouvert dans chaque village et la terre sera enregistrée par le receveur foncier, en conformité avec la liste des titres de propriété, signée du *Settlement officer* (art. 35).

L'amendement à l'Ordonnance principale, promulgué en 1930, facilite le partage des terres indivises et des terres *meshaa*, détenues en commun.

D'après l'article 50 modifié, le *Settlement officer* peut, sous réserve des délais d'appel :

a) Sur la demande de toute personne portée à l'enregistrement comme étant propriétaire d'un lot situé sur une terre indivise, lui attribuer sur le tout un lot correspondant à sa part et en pleine propriété, à moins qu'il n'estime que cette division puisse porter préjudice à l'usage commun de la terre et il comprendra ce lot dans l'état des titres de propriété « *schedule of rights* » ;

b) Sur la demande des deux tiers au moins des possesseurs de lots de terres *meshaa* du village, figurant sur la liste établie des titres de propriété, diviser l'ensemble des lots entre les possesseurs

de la terre *meshaa* et faire figurer les parcelles dans une liste de partage; après affichage, cette liste sera envoyée au receveur foncier pour qu'il la fasse figurer au nouveau registre.

En ce qui concerne les terres d'Etat, les droits que le Gouvernement peut posséder sur les terres miri ou mulk seront évalués et délimités toutes les fois que la loi l'exigera ; pour les terres des autres catégories, ces droits seront évalués et délimités lorsqu'une contestation s'élèvera à leur sujet (art. 28).

D'après l'article 23, les lots de terres, une fois établis et délimités, ne pourront plus être modifiés par la suite.

Enfin, dans les villages où la notification de l'établissement des titres fonciers a été faite et, sous réserve des dispositions de la présente ordonnance, aucune action relative à des droits fonciers ne pourra être introduite avant la publication de l'état des titres de propriété (art. 13).

Une disposition spéciale de l'ordonnance prévoit que le Commissaire de district pourra, sur la demande du Commissaire des terres, nommer une Commission d'établissement des titres de propriété du village *Land Settlement Committee*, qui représentera le village pour toutes les affaires d'intérêt commun et défendra toutes actions à son nom (art. 13).

Le rapport sur l'Administration de la Palestine et de la Transjordanie pour l'année 1930 énumère, pour la première fois, les diverses concessions déjà accordées aux Juifs dont les deux plus importantes, la concession de Kabbara et de Césarée et celle des dunes de Rischon-le-Zion n'ont fait que confirmer des concessions précédemment accordées ; par contre, en ce qui concerne les Arabes, le Gouvernement a conclu un accord en 1921, *Ghor Mudawarra Agreement*, qui leur reconnaît des droits d'entière propriété sur une étendue considérable de terres où ils étaient établis jusqu'alors, sans aucun titre juridique, en simple qualité d'occupant.

M. Ormsby Gore, représentant accrédité du Gouvernement britannique, déclara d'ailleurs, dans ce sens, à la 7^e session

de la Commission des Mandats, « que jusqu'ici la balance a penché du côté des Arabes (16) ».

La Puissance mandataire, pour justifier la politique qu'elle adopta, en cette matière, fit valoir divers arguments :

En premier lieu, le Gouvernement britannique prétendit que dans l'attribution des terres d'Etat, « le Gouvernement palestinien pouvait raisonnablement s'attendre à ce que l'initiative vienne de l'organisation sioniste elle-même (17) ».

L'organisation sioniste, par une lettre en date du 3 mai 1926 adressée au Haut-Commissaire de Palestine, répondit à ce sujet :

« Qu'elle se trouvait placée dans une position défavorable, les renseignements qu'elle possède concernant les limites réelles des terres d'Etat et la mesure dans laquelle ces terres sont disponibles étant nécessairement moins complets que les renseignements dont dispose le gouvernement (18) ».

Si la thèse du gouvernement avait prévalu, la politique britannique appliquée en Palestine ne différerait pas beaucoup de celle qui semble être de pratique courante dans les colonies britanniques (19).

En second lieu :

« La plupart des terres d'Etat en Palestine sont déjà occupées dans des conditions diverses qui, tout en ne constituant pas des titres de propriété intégrale, ou même, dans certains cas, un droit à une occupation perpétuelle, n'en ont pas moins une certaine validité morale et, dans certains cas, une validité juridique effective. Par conséquent, les occupants ne sauraient être dépossédés de leurs terres, pour que celles-ci soient mises à la disposition de la colonisation juive, sans qu'il y ait violation de la partie de l'article 6 déclarant « qu'il ne devra pas être porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population (20). »

Aussi, était-il nécessaire de faire procéder le plus rapidement possible au relevé cadastral du pays ; en raison de l'incertitude des titres de propriété et de la diversité des ré-

(16) C. P. M., 7^e session, p. 114.

(17) *Ibid.*, p. 193.

(18) C. P. M., 9^e session, pp. 198-199.

(19) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 128.

(20) C. P. M., 7^e session, p. 193.

gimes fonciers, ce relevé fut extrêmement lent ; on peut dire que, dans une certaine mesure, les retards apportés à l'application de l'article 6 du Mandat ont été la conséquence des difficultés d'établissement du relevé cadastral.

Au cours de la dix-septième session, le Docteur Shiels, représentant accrédité de la Puissance Mandataire, exposa à nouveau :

« Que par suite de la situation particulière prévalant sous le régime turc il était difficile de trouver quels sont les propriétaires réels de tels ou tels domaines. On est depuis quelque temps en train d'effectuer un cadastre et l'on s'efforce de définir quelles sont, en fait, les terres domaniales et quels sont les terrains dont on peut disposer sans empiéter sur les droits légitimes de particuliers. Or, ces droits sont très mal définis dans beaucoup de parties de la Palestine, car, dans certains cas, les preuves ne sont pas d'ordre documentaire, mais sont avant tout une question de coutumes et d'habitudes. Le gouvernement déclare donc qu'il n'a pas refusé de donner ces terres par mauvais vouloir, mais simplement parce qu'il n'était pas en mesure de le faire (21). »

Les opérations du cadastre se poursuivent régulièrement ; d'autre part, la Commission de développement doit décider de la politique à suivre en cette matière mais, dès à présent, il semble que ses conclusions ne faciliteront guère l'application de l'article 6 du Mandat.

D'après le Mandataire, la concession de Kabbara constitue la principale application des dispositions prises en vue de favoriser l'établissement intensif des Juifs.

Au début de la Guerre de 1914, la Jewish Colonisation Association, reconnue actuellement sous le nom de P. I. C. A. (Palestine Jewish Colonisation Association) avait reçu des autorités turques la promesse d'un bail des marais de Kabbara. Le Gouvernement de Palestine a ratifié cette concession et a renouvelé le bail, à condition que les marais de Kabbara soient drainés et exploités.

L'accord fut signé vers la fin de 1921. Cependant, des dif-

(21) C. P. M., 17^e session, p. 83.

difficultés s'élevèrent avec les Arabes du Sud, du fait qu'en même temps qu'on voulait rendre possibles les travaux de reboisement que le concessionnaire était tenu d'exiger aux termes du bail, il fallait aussi protéger les intérêts de l'élevage. Le Comité exécutif du Congrès Arabe palestinien prétendit, dans la pétition qu'il envoya au nom des habitants de Barrat Césarée, que des mesures illégales avaient été prises.

Le cas visé dans la pétition, semblait être, dit M. Rappard, dans son rapport, « l'un de ceux que l'on peut raisonnablement s'attendre à voir surgir en raison de l'obligation qui incombe à la Puissance mandataire de concilier les deux principes établis dans le Mandat : d'une part, encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays et, d'autre part, respecter, de toute manière, les droits des indigènes du pays ⁽²²⁾ ».

« En ce qui concerne l'aspect juridique de la question, il semble évident, d'après les observations du Gouvernement britannique, que cette question pouvait être portée devant un tribunal local, soit devant les tribunaux fonciers spéciaux existant en Palestine, soit devant un autre tribunal; mais les pétitionnaires, pour des motifs qu'ils ne révèlent pas, ne veulent pas recourir à cette procédure... La Puissance mandataire, dans ses observations, ajouta, il est vrai, qu'il ne peut être nullement question de droits légaux mais seulement de droits moraux ⁽²³⁾. »

En ce qui concerne, d'autre part, le régime des terres Beisan, l'origine de cette question remonte à 1920, date à laquelle le gouvernement, ayant décidé de régulariser la situation des occupants des domaines de l'Etat, demanda en conséquence aux habitants des villages du Ghor Mudawarra, qui étaient jusqu'alors de simples fermiers, de signer avec lui un arrangement en vue de la location des terres. Les habitants refusèrent les propositions qui leur étaient faites, craignant qu'elles ne servissent de prétexte à une éviction ultérieure, sur quoi, le Gouvernement palestinien décida d'auto-

(22) C. P. M., 11^e session, p. 211.

(23) *Ibid.*, pp. 211-212.

riser les occupants à acquérir des droits de propriété miri sur les terres, moyennant certaines conditions, le lot minimum étant fixé à 150 dunams; les occupants s'engagèrent notamment à effectuer les travaux de drainage indispensables, dans un délai de 8 ans et à mettre en culture dans un délai de 25 ans toutes les terres que les travaux prévus pourraient rendre cultivables.

Les Juifs prétendirent que les Arabes n'avaient pas été à même, dans certains cas, de cultiver convenablement les lots qui leur avaient été attribués et que, d'autre part, pour mettre les lots en culture, on avait dû quelquefois faire appel au travail salarié; ils signalèrent, en outre, que des terres avaient été vendues par des occupants arabes et acquises par des Juifs, à des prix fort élevés.

L'Organisation sioniste, par une lettre en date du 1^{er} mai 1926 adressée au Haut-Commissaire de la Palestine demanda en conséquence, que dans la mesure où il pouvait rester des terres disponibles, la faculté lui soit donnée d'en faire l'acquisition, en vue de la colonisation, à des conditions équitables et que des facilités lui soient également accordées pour que lui soient transférés les droits et les obligations des bénéficiaires de la Convention de 1921 qui, ayant reçu un lotissement de terres dépassant leurs besoins, le mettent volontairement en vente ».

L'Organisation sioniste ajouta « qu'il ne serait pas dans l'esprit du Mandat et qu'il ne serait pas désirable en soi, que les cultivateurs soient autorisés à céder leurs titres au premier venu, pourvu qu'il paie au gouvernement le solde du prix d'achat, en argent comptant. Le résultat encouragerait inévitablement la spéculation sur les terres, au désavantage, à la fois, de l'Organisation sioniste..., et, à la longue, du pays tout entier. L'Organisation sioniste suggère donc qu'en sanctionnant le transfert volontaire des terres d'Etat pour lesquelles des annuités du prix d'achat restent dues, le gouvernement devrait donner la préférence à des organismes d'utilité publique, offrant toutes les garanties que ces terres seront employées pour le développement et la colonisation et

que, parmi ces organismes, l'Organisation sioniste devrait bénéficier de la priorité qu'elle est raisonnablement en droit d'attendre, en vertu de l'article 6 du Mandat ».

En réponse à cette demande, le Mandataire fit savoir, par une déclaration, contenue dans la *Gazette Officielle de Palestine* du 15 septembre 1928, que « dans le cas où des bénéficiaires de l'accord désireraient, de leur plein gré, se défaire de la terre qu'ils ont acquise, le Gouvernement serait prêt, sous certaines conditions, à ne pas insister sur l'obligation pour le bénéficiaire d'acquitter la totalité du prix de transfert... (payable au Gouvernement en quinze annuités), avant d'avoir la faculté de se défaire de la terre qu'il a en trop. Les deux conditions principales posées sont : que le bénéficiaire devra d'abord garder assez de terres, soit dans la région de Beisan, soit autre part, pour son entretien et celui de sa famille et qu'ensuite la terre qu'il a en trop devra être transférée à des personnes qui auront obtenu le consentement de l'Administration et se proposeront de favoriser la colonisation effective et la culture intensive de la terre ⁽²⁴⁾ ».

Les sionistes ajoutent « que cette déclaration ne peut être considérée comme équivalent à une décharge des obligations acceptées par le Gouvernement, en vertu de l'article 6 du Mandat et qu'il y a tout lieu d'espérer que la législation récemment mise en vigueur concernant la délimitation des terres et la détermination des titres ouvrira la voie à l'application effective de l'article 6 du mandat ».

Une autre concession importante a également été accordée pour 3 ans à une famille arabe, en février 1924, dans la région du lac Huleh, en renouvellement d'une ancienne concession turque. Un certain nombre des bénéficiaires de la concession n'ayant pas été à même de mettre la terre en valeur jusqu'à présent et le bail ayant expiré en 1927, il semble qu'il y aurait lieu de faire procéder à une enquête sur place, afin de détermi-

(24) Mémoire sur le développement du Foyer national juif présenté par l'Organisation sioniste au Secrétariat de la Société des Nations pour l'année 1928, p. 18.

ner quelle étendue de terre peut être rendue disponible pour la colonisation intensive.

Le Livre blanc anglais de 1930 déclare au paragraphe 15 : « On peut, maintenant, constater nettement qu'à l'heure actuelle et avec les méthodes arabes actuelles de culture, il ne reste pas du tout de terres libres pour l'installation de nouveaux immigrants, sauf les terres non cultivées que les différentes agences juives tiennent en réserve ». La lettre du premier Ministre, au contraire, annonce « que le Gouvernement de Sa Majesté britannique a l'intention d'instituer dans le plus bref délai possible une enquête *en vue de déterminer, entre autres, quelles sont les terres de l'Etat et les autres terres qui sont ou peuvent être rendues disponibles pour l'établissement intensif des Juifs*, conformément à l'obligation imposée à la Puissance mandataire en vertu de l'article 6 du Mandat (25) ».

En application des dispositions contenues dans la lettre précitée et des conclusions du rapport Simpson, le Haut-Commissaire nomma en 1931 un Directeur du développement foncier qui devait être assisté de deux membres nommés, l'un par l'Agence juive, l'autre par l'exécutif arabe de Palestine.

Le Directeur du développement foncier devra préparer une liste des Arabes qui ont été dépossédés du fait que les terres qu'ils occupaient sont passées entre les mains des Juifs et qui n'ont pas obtenu, en échange, de terres où ils puissent s'établir ou une autre occupation satisfaisante; d'autre part, il s'informera des meilleures méthodes à employer afin de pouvoir donner effet aux promesses, figurant aux paragraphes 10 et 11 de la lettre du premier Ministre au Docteur Weizmann, faites par le Gouvernement britannique, en matière de politique foncière.

Rappelons, en particulier, qu'au paragraphe 10 de la lettre précitée, le Gouvernement déclare « qu'il se propose de faire une enquête, afin de déterminer, aussitôt que possible, quelle

(25) C. P. M., 20^e session, p. 79.

est la superficie de terrain domaniale ou autre, qui peut être rendue disponible pour l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays ».

En raison des progrès du relevé cadastral, on est en droit d'espérer que les décisions qui seront prises par la Commission de développement permettront d'assurer à l'avenir une plus stricte application de l'article 6 du Mandat.

CHAPITRE IV

TRAVAUX PUBLICS ET CONCESSIONS

A. — ARTICLE 11 DU MANDAT

L'article 11 énumère, de la façon suivante, les obligations du Mandataire relatives aux concessions et aux travaux publics :

« L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que l'excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration. »

En vertu de cet article, qui commence d'abord par énoncer un principe général — l'Administration de la Palestine devant prendre toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du

pays — l'Administration se voit reconnaître trois sortes d'attributions nettement distinctes :

1° La propriété et le contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique... à y établir ;

2° L'introduction d'un régime agraire ;

3° Les ententes avec l'organisme juif pour effectuer ou exploiter tous travaux publics ou pour développer les ressources naturelles (1).

Le mandat pour la Palestine est le seul des mandats A qui fasse mention des travaux et services d'utilité publique ; pour les mandats B, l'article 6 (7), alinéa 2, indique, à ce sujet :

« La Puissance mandataire pratiquera, en outre... une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes. »

Cela signifie que le Mandataire, dans ces territoires, est libre d'agir comme il l'entend, à l'égard de tous les travaux et services d'utilité publique ; cette règle, qui est également en vigueur en Syrie et en Irak doit être interprétée en tenant compte des obligations du Mandataire qui résultent de la tutelle, c'est-à-dire, en s'inspirant, en premier lieu, des intérêts de l'ensemble de la population du pays (2).

D'autre part, dans ces mêmes territoires, les concessions, à l'exception de celles qui constituent un monopole purement fiscal, sont soumises au principe de l'égalité.

La situation particulière de la Palestine, en matière de concessions et de travaux publics, est due à la politique assumée par la Puissance mandataire en vue de l'établissement du Foyer national juif.

A deux occasions différentes, le Gouvernement britannique a précisé le sens de l'article 11 dans des documents officiels.

Le 29 décembre 1921, sir Eyre Crowe répondait dans les

(1) C. P., Série A, n° 2, p. 46, opinion dissidente de Lord Finlay.

(2) Van Rees. Les Mandats internationaux, Livre II, Les principes généraux du régime des Mandats, p. 148.

termes suivants à une suggestion faite par l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, M. Harvey, que la disposition de l'article 7 du Mandat B sur l'Est africain devait être introduite dans le mandat sur la Palestine :

« Cette suggestion semble au Gouvernement de Sa Majesté ne pas tenir compte des conditions particulières qui se rencontrent en Palestine et, en particulier, de l'énorme différence existant dans la nature des tâches assumées par ce gouvernement en Palestine et de celles dont il s'est chargé dans l'Est africain. En ce qui concerne la Palestine, l'article 11 du Mandat stipule expressément que l'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4 pour développer les ressources naturelles du pays. La raison en est que si l'on peut mener à bien la politique consistant à créer en Palestine un foyer national pour le peuple juif, c'est une entreprise irréalisable que de garantir que des facilités égales, en vue de développer les ressources naturelles du pays, devraient être accordées à des personnes ou à des organes pouvant être poussés par d'autres mobiles. »

L'année suivante, dans une note en date du 1^{er} juillet 1922, adressée au Secrétaire général de la Société des Nations, en réponse à une lettre du Cardinal Gasparri du 15 mai 1922, le Gouvernement britannique déclara (au paragraphe 5) :

« Que la disposition d'après laquelle l'Administration pourra s'entendre avec l'organisation juive mentionnée à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays, ne fait que reconnaître légitimement la situation spéciale résultant, en Palestine, de l'obligation imposée au Gouvernement britannique par les principales Puissances alliées, et le fait que le peuple juif, en vertu de cette politique, est tout disposé à mettre ses ressources et ses efforts au service du développement du pays, pour le plus grand bien de la population tout entière (3). »

L'article 11, de même que l'article 6, se réfère à l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays; il y a, en effet,

(3) C. P. M., 20^e session, p. 100.

d'étroits rapports entre ces deux articles, l'immigration et l'établissement des Juifs sur les terres de l'Etat et les terres vacantes inutilisées pour les services publics ayant généralement lieu à la suite de concessions accordées par l'Administration à l'Agence juive ou à des œuvres juives de colonisation.

Toutefois, alors que les dispositions relatives à l'immigration sont rédigées d'une façon impérative, l'article 6 indiquant que l'Administration de la Palestine encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terre du pays... : « *shall encourage... close settlement by Jews on the land, including State lands and waste lands...* », il est dit, à l'article 11, § 2, qui réserve au Mandataire toute liberté de décision, que l'Administration... pourra s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer et exploiter... tous travaux et services d'utilité publique... « *may arrange with the Jewish Agency... to construct or operate...* »

Il est vrai que l'article 11, § 2, qui traite de questions de politique économique relatives au foyer national juif, doit être lu à la lumière des articles 2 et 4, l'article 2 disposant « que le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique, de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif » et l'article 6, que l'organisme juif « coopèrera avec l'Administration de la Palestine dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine » ; en matière de travaux publics, le Mandataire a donc l'obligation de s'entendre avec l'organisation juive, dans la mesure des possibilités de développement économique du pays, en tenant compte des intérêts généraux des habitants de la Palestine.

Dans son rapport sur l'administration de la Palestine pour l'année 1930, le Gouvernement britannique, en réponse au questionnaire de la Commission permanente des mandats, affirma simplement « qu'il n'avait pas été nécessaire de faire aucun arrangement avec l'Agence juive, en vue de l'exécu-

tion de travaux ou services publics ou en vue du développement des ressources naturelles du pays. Le paragraphe 2 de l'article 11 du Mandat est donc demeuré lettre morte ⁽⁴⁾ ».

Pourtant, au cours des débats qui eurent lieu le 4 juillet 1922 devant la Chambre des Communes, M. Churchill, alors ministre des colonies, déclara :

« Que le Gouvernement britannique avait pris des engagements vis-à-vis des Arabes et vis-à-vis des Sionistes, en promettant aux Sionistes de leur faciliter la création d'un foyer national juif en Palestine et aux Arabes que l'établissement du foyer national juif ne leur causerait aucun préjudice. Il n'est possible de concilier ces deux engagements qu'en procédant immédiatement à des travaux publics propres à enrichir le pays, ce qui est le principal avantage que recherchent les Arabes, et en intéressant à ces travaux les Sionistes qui, par là même, seront les principaux facteurs de la prospérité qui va être apportée en Palestine ⁽⁵⁾. »

L'organisme juif signala, à ce propos, que la participation des Juifs dans l'exécution des travaux publics était extrêmement faible, et, d'autre part, que les Juifs étaient à peu près exclus des adjudications faites par les municipalités ; l'Administration répondit que cet état de choses était dû, en grande partie, au fait que la main-d'œuvre juive demandait des salaires plus élevés que la main-d'œuvre arabe, les Juifs ayant, en raison de leur genre de vie différent, des besoins beaucoup plus étendus que les Arabes ⁽⁶⁾.

Cet argument ne manque pas de valeur mais, en tout état de cause, il appartient à l'Administration de tenir compte de la situation particulière des Juifs et de s'efforcer de concilier les intérêts des deux sections de la population.

Le principe énoncé au paragraphe 16 de la lettre du premier Ministre au Docteur Weizmann confirme cette manière de voir. Il y est dit, en effet :

(4) C. P. M., 20^e session, p. 100, exposé de M. Van Rees.

(5) C. P., Série C, n^o 7-2, p. 57.

(6) Mémorandum sioniste, mai 1930 pp. 44 à 52.

« En ce qui concerne les travaux publics et municipaux dont les frais doivent être couverts à l'aide de ressources publiques, le droit de la main-d'œuvre juive à une fraction équitable des emplois vacants, compte tenu des contributions juives aux recettes publiques, sera pris en considération. »

B. — AFFAIRE DES CONCESSIONS MAVROMMATIS

L'affaire des concessions Mavrommatis fut portée à trois reprises successives devant la Cour permanente de Justice internationale et lui donna ainsi l'occasion d'interpréter, sous ses différents aspects, l'article 11 du Mandat.

Dans ses arrêts, la Cour eut à se prononcer sur la validité et la portée de certaines concessions de travaux publics en Palestine que M. Mavrommatis, sujet hellène, avait obtenues ou était sur le point d'obtenir des autorités ottomanes compétentes, à la veille de la Guerre de 1914, qui étaient couverts en partie par d'autres concessions que le Haut-Commissaire avait accordées en 1921 à M. Rutenberg, en vue de la production et de la distribution d'énergie électrique dans le pays.

Ce dernier, après de longues et laborieuses négociations, ne put arriver à un accord avec le Gouvernement britannique ; il s'adressa alors à son Gouvernement qui saisit du différend la Cour permanente de Justice internationale.

Les conventions relatives aux concessions de Jérusalem furent conclues le 27 janvier 1914 et doivent être réglées par application du Protocole XII du Traité de Lausanne, dont l'article 9 porte « que dans les territoires détachés de la Turquie... l'Etat successeur est pleinement subrogé dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis des ressortissants des autres parties contractantes, bénéficiaires de contrats de concessions passés avant le 29 octobre 1914 avec le Gouvernement ottoman ou toute autre autorité locale ottomane ».

C'est, en effet, un principe bien admis en droit international « que tous les droits valablement acquis par des particuliers dans un territoire donné conservent leur force et leur valeur

malgré le changement de souveraineté survenu sur ce territoire. Le nouveau souverain est, au même titre que l'ancien, tenu de les respecter et au besoin de les faire respecter (7).

Les concessions Mavrommatis, comme telles, sont en dehors de l'article 11, mais la Cour se demanda si, en accordant les concessions Rutenberg, qui portent, au moins en partie, sur les mêmes objets, les autorités palestiniennes et britanniques ont méconnu les engagements internationaux contractés par le Mandataire. Pour cela, elle examina dans quelle mesure les concessions Rutenberg avaient donné lieu à l'acquisition ou exercice du *public control*, dans le sens indiqué à l'article 11 et arriva à la conclusion que, par leur octroi, l'Administration avait bien eu en vue de développer les ressources naturelles du pays (8).

D'autre part, « les pouvoirs attribués par l'article 11 à l'Administration de la Palestine, doivent... être exercés » sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire (9), or, dans le projet de mandat, cette réserve s'appliquait aux dispositions de l'article 311 du Traité de paix avec la Turquie.

L'article 311 du Traité de Sèvres, visant le règlement des concessions dans les territoires détachés de la Turquie ayant été remplacé par le Protocole XII du Traité de Lausanne « la conclusion s'impose que les obligations internationales acceptées par le Mandataire, réservées à l'article 11 du Mandat comprennent certainement celles qui résultent du Protocole XII de Lausanne (10) » ; elles comprennent donc les concessions de Jérusalem qui doivent être réglées par application de ce Protocole.

Par contre, les concessions de Jaffa ne furent signées qu'en 1916 et elles devaient être confirmées par un firman impérial ; cette condition ne fut jamais remplie ; d'autre part, le Gouvernement grec renonça à sa demande en ce qui concerne les travaux d'irrigation de la vallée du Jourdain.

(7) C. P. Série C, n° 5-1, p. 105.

(8) *Ibid.*, Série A, n° 2, p. 19.

(9) *Ibid.*, p. 23.

(10) *Ibid.*, p. 26.

En conséquence, la Cour estima qu'elle avait juridiction pour connaître de la réclamation relative à Jérusalem et déclara que sa juridiction ne s'étendait pas sur la réclamation relative aux travaux de Jaffa ⁽¹¹⁾.

La Cour, dans son arrêt, eut l'occasion de donner une définition des obligations internationales visées à l'article 11, dont le respect est imposé à l'Administration de la Palestine et elle eut également à examiner le rôle de l'Organisation sioniste, dans ses rapports avec les concessions Rutenberg.

En ce qui concerne la première question, le Gouvernement grec était d'avis que le Mandataire est tenu de respecter « toutes les obligations internationales, en général ⁽¹²⁾ » ; dans sa réponse au contre-mémoire préliminaire du Gouvernement britannique sur la compétence de la Cour, il déclara : « Ce que l'article 11 a voulu, c'est que le Mandataire ne puisse se retrancher derrière l'autonomie plus ou moins étendue du pays mandaté pour violer ou laisser violer les droits des tiers... Le Mandataire répond vis-à-vis des tiers de la conduite de l'administration locale placée sous son contrôle. Et il en répond comme de son propre fait, dans la mesure de ses obligations internationales ⁽¹³⁾ ». Plus loin, ce même texte ajoute que ces obligations « sont définies par la coutume et les principes généraux du droit international, qui doivent être appliqués, même en l'absence de toute disposition conventionnelle ⁽¹⁴⁾ ».

Le Gouvernement britannique, au contraire, soutint qu'il s'agissait seulement « de certaines règles d'intérêt général » que la Grande-Bretagne a acceptées, en tant que Puissance mandataire pour la Palestine, notamment « de la liberté du transit et des communications, de l'égalité de traitement du commerce de tous les membres de la Société des Nations, de la suppression du trafic des armes »... Cette thèse fut d'ailleurs abandonnée, en partie, au cours des débats oraux ⁽¹⁵⁾.

Dans son premier jugement, la Cour « tout en s'abstenant

(11) C. P. Série A, n° 2, p. 29.

(12) *Ibid.*, p. 24.

(13) Série C, n° 5-1, p. 458.

(14) C. P., Série C, n° 5-1, p. 463.

(15) C. P., Série A, n° 2, p. 24.

de se prononcer sur l'une ou l'autre de ces opinions » estima qu'il fallait entendre par obligations internationales, au sens de l'article 11, « des engagements contractés ayant un certain rapport avec les pouvoirs attribués par le même article à l'Administration de la Palestine ⁽¹⁶⁾ ». Dans son arrêt suivant, la Cour, revenant sur sa première opinion, fut d'avis que ces obligations étaient constituées par le seul Protocole XII ⁽¹⁷⁾.

Cette interprétation pourrait conduire à des conséquences tout à fait inadmissibles. « En effet, si, à l'occasion des actes de l'Administration locale, le Mandataire ne devait répondre que des violations qui y seraient commises de certaines règles seulement de droit international, il en résulterait que celle de toutes autres règles n'entraînerait de responsabilité pour personne, ni pour le Mandataire, qui serait couvert par la disposition prétendue limitative de l'article 11, ni pour le pays sous mandat, qui, à ce titre, est privé d'action internationale directe. Les tiers lésés seraient juridiquement désarmés ⁽¹⁸⁾ ».

En second lieu, la Cour, après avoir décidé que les concessions Rutenberg tombaient sous l'application de l'article 11, examina les liens qui unissent ces concessions avec celles de M. Mavrommatis; ces liens sont reconnus par le fait « que les autorités palestiniennes et britanniques, saisies de la validité de ces dernières, avaient invité l'intéressé à s'entendre avec l'organisation sioniste et avec M. Rutenberg ⁽¹⁹⁾ ».

D'après le mémoire grec, « l'expropriation de fait déjà imposée à M. Mavrommatis a été la conséquence nécessaire de la politique palestinienne du Gouvernement britannique et de l'influence prépondérante accordée, dans la pratique de cette politique, à l'élément sioniste ⁽²⁰⁾ ». Nous allons examiner dans quelle mesure cette assertion était justifiée.

Les concessions Mavrommatis de Jérusalem ayant été retenues pour statuer au fond, la Cour avait à décider si ces con-

(16) C. P., Série A, n° 2, *Ibid.*

(17) *Ibid.*, Série A, n° 5, p. 27.

(18) *Ibid.*, Série C, n° 5-1, p. 458.

(19) C. P., Série A, n° 2, p. 19.

(20) *Ibid.*, Série C, n° 7-2, p. 173.

cessions tombaient dans l'application des articles 4 et 5 du Protocole, visant la mise en conformité aux conditions économiques nouvelles des contrats de concessions, dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 entre le Gouvernement ottoman et toute autre autorité locale, d'une part, et, d'autre part, les ressortissants des Puissances contractantes autres que la Turquie, qui auraient déjà reçu un commencement d'application ou dans celle de l'article 6, au cas où ces mêmes concessions, à la date du Protocole, n'auraient pas encore reçu un commencement d'application. Dans ce dernier cas, les contrats pourraient être résiliés, sur la demande du concessionnaire — présentée dans un délai de six mois à compter de la mise en vigueur du traité de paix — lequel aura droit, s'il y a lieu, à une indemnité pour travaux d'études.

Dans ses conclusions, le Gouvernement hellénique demanda qu'il lui soit alloué une indemnité, en alléguant :

a) Que les concessions avaient déjà reçu un commencement d'application ;

b) Que le Mandataire, par l'octroi des concessions Rutenberg, avait en fait, déjà exercé son choix, en rendant directement ou indirectement impossible l'exécution des travaux réclamés au concédant (21).

Nous allons successivement examiner ces deux arguments :

A. — *Commencement d'application des concessions.* — Le Gouvernement britannique, dans son contre-mémoire prétendit ne pouvoir reconnaître la validité des concessions Mavrommatis de Jérusalem, « il fonda sa thèse sur le fait que M. Mavrommatis est désigné dans les deux concessions comme sujet ottoman, tandis que sa véritable et seule nationalité est hellène et reconnue comme telle par les deux parties... l'octroi des concessions a donc eu lieu sur la base d'une erreur et, en conséquence, elles ne sont pas valables »... En outre, la protection que le Protocole XII accorde aux ressortissants des Puissances contractantes autres que la Turquie ne saurait

(21) C. P., Série A, n° 5, p. 18.

être invoquée à l'égard de concessions ottomanes accordées à un bénéficiaire qualifié de ressortissant ottoman ⁽²²⁾ ».

A cela, la Cour répondit :

1° Qu'il incombait à la partie défenderesse de prouver la non validité des concessions, or, le Gouvernement britannique « s'est borné à avancer des arguments en faveur de sa thèse, suivant laquelle les autorités ottomanes auraient pu considérer la nationalité ottomane de M. Mavrommais comme une condition de l'octroi de la concession, mais aucune preuve que tel ait été en effet le point de vue de ces autorités n'a été fournie. L'allégation faite à cet égard par la partie défenderesse tombe donc faute de preuve ⁽²³⁾ ».

2° « L'identité de la personne n'ayant jamais fait l'objet d'aucun doute, l'erreur ne peut concerner que l'une des qualités du concessionnaire. La nullité absolue paraît donc être exclue; l'annulabilité dépendrait de la question de savoir si la nationalité ottomane avait été considérée comme une condition de l'octroi de la concession ⁽²⁴⁾ ».

3° Il ne pouvait en être ainsi, en effet, « l'obligation, pour le concessionnaire, de former, dans un bref délai une société ottomane pour l'exploitation de la concession, enlève à la nationalité du concessionnaire presque toute pertinence, les qualités techniques et les attaches financières du concessionnaire étant avant tout importantes ⁽²⁵⁾ ».

Le Gouvernement britannique s'efforça d'établir « qu'avoir reçu un commencement d'application signifie avoir commencé l'exécution des travaux prévus »... Ces deux expressions ne sont nullement synonymes: « appliquer, c'est employer une chose ; exécuter, c'est accomplir une chose de façon complète ⁽²⁶⁾ ». Le texte anglais *to be put into operation* s'éloigne encore davantage de l'idée d'exécution que l'expression française *commencement d'application* et il signifie simplement, dans le langage juridique anglais, entrer en vigueur ⁽²⁷⁾.

(22) C. P. Série A, n° 5, p. 18, pp. 28-29.

(23) C. P., Série A, n° 5, pp. 29-30.

(24) *Ibid.*

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*, Série C, n° 7-2, p. 253.

(27) *Ibid.*, pp. 253-254.

Le Gouvernement grec développa, à l'appui de sa thèse, trois arguments principaux :

1° *Une raison de texte* — les mots « commencement d'exécution » employés par le projet primitif furent remplacés, dans le texte qui a prévalu par l'expression « commencement d'application » ; d'autre part, les auteurs du Protocole, en parlant de contrats et non pas de travaux ou même de concessions ont montré que, pour eux, il n'était pas nécessaire, à ce point de vue, que les travaux compris dans la concession eussent déjà reçu quelque réalisation ; ils se sont maintenus sur le terrain de l'application des contrats (28).

2° *Une raison de bon sens* — le contrat est appliqué toutes les fois qu'un acte quelconque, même étranger à l'exécution des travaux, vient à être accompli en vertu de ce contrat. « C'est l'accord des volontés d'où il est sorti qui donne naissance au contrat (29) »... Tout ce qui se passe après, toutes les conditions auxquelles les parties doivent se soumettre, tels que le dépôt des cautionnements, l'approbation des plans et projets, peuvent être considérées comme une réalisation de ce contrat (30) ; « Application » est donc un terme plus large, plus souple, moins rigide qu'exécution et telle est peut-être la raison qui l'a fait introduire dans le Protocole XII pour distinguer les concessions réadaptables de celles qui ne le sont pas (31) ».

3° *Une raison pratique* — le contrat de concession qui a reçu un commencement d'application, par l'exécution de quelques-unes de ses clauses, a confirmé les droits acquis nés du contrat ; il faut donc appliquer à ce contrat un traitement supérieur à celui qui peut ou doit être réservé au contrat qui n'a jamais reçu un commencement d'application (32).

(28) C. P., Série A, n° 5, pp. 47-48.

(29) *Ibid.*, p. 50.

(30) Il n'est donc pas exact, ainsi que le prétendait le Gouvernement britannique, de voir dans le dépôt du cautionnement et dans l'approbation des plans et projets des travaux, non pas des actes d'application des contrats, mais seulement des éléments de leur validité.

(31) *Ibid.*, p. 48.

(32) C. P., Série C, n° 7-2, p. 62.

B. — *Liens existant entre les concessions Rutenberg et les concessions Mavrommatis.* — Le Gouvernement grec prétend, dans ses conclusions, que l'octroi des concessions Mavrommatis, en 1921, a contribué à créer une situation de fait qui rend impossible l'exécution des concessions Mavrommatis.

Il est dit, en effet, à l'article 29 de l'accord conclu, en 1921, entre M. Rutenberg et le Gouvernement britannique :

« Au cas où il existerait quelque concession valable préexistante, visant en totalité ou en partie l'objet de la présente concession, le Haut-Commissaire, s'il en est sollicité par écrit par le concessionnaire, prendra les mesures nécessaires en vue d'annuler cette concession dans la mesure où elle affecte la présente concession. moyennant paiement par le concessionnaire de toute somme qui pourrait venir à échéance ou être payable, au sujet de l'annulation de ladite concession, dans la mesure où elle affecte la concession présente. »

Ces dispositions étaient bien d'accord avec celles du Traité de Sèvres, dont l'article 311, § 2, relatif aux concessions indiquait :

« Que ladite Puissance (chargée de l'administration d'un territoire détaché de la Turquie), si elle juge que le maintien de l'une quelconque de ces concessions est contraire à l'intérêt public, aura la faculté, dans un délai de six mois à dater du moment où le territoire aura été placé sous son autorité ou sa tutelle, de racheter ladite concession ou d'en proposer la modification; dans ce cas, elle sera tenue de payer au concessionnaire une équitable compensation... »

Mais le Traité de Sèvres ne fut pas ratifié et cet article fut remplacé par le Protocole XII du Traité de Lausanne, lequel ne prévoit plus le droit de rachat et se trouve ainsi être en contradiction avec les clauses de l'article 29 précité.

Il est vrai « qu'en donnant à M. Rutenberg la faculté de demander l'annulation, l'article établit évidemment que, en l'absence d'une telle demande, M. Rutenberg n'aura pas le droit de traiter comme nulles lesdites concessions, mais

qu'elles devront être maintenues tant que l'annulation prévue n'a pas eu lieu ⁽³³⁾ ».

Toutefois, bien que M. Rutenberg ait renoncé, par la suite, à se prévaloir de l'article 29, le fait demeure, dit l'arrêt, « que l'article a existé jusqu'ici dans sa teneur précitée et qu'il s'agit dès lors de savoir si ce seul fait a constitué un manquement aux obligations internationales visées à l'article 11 du Mandat ⁽³⁴⁾ ». La Cour estima que la clause en question était contraire aux obligations contractées par le Mandataire lors de la signature du Protocole, tant que subsistait entre les mains de M. Rutenberg la faculté d'exiger l'expropriation des concessions Mavrommatis ⁽³⁵⁾.

Le Gouvernement grec alléguait qu'il était impossible d'appliquer le Protocole en rétablissant la situation de fait où M. Mavrommatis se trouvait avant 1921 ; « le Gouvernement britannique se trouvait donc dans la posture du pouvoir souverain qui est obligé de procéder à l'expropriation de droits individuels pour des raisons d'utilité publique et qui ne peut autrement concilier la nécessité pratique avec le respect des droits acquis qu'en payant à leur titulaire une indemnité adéquate au dommage causé ⁽³⁶⁾ ».

La Cour ne crut pas devoir se rallier à cette interprétation et elle décida « que la clause de l'article 29 n'a, en fait, ni entraîné une expropriation ou une annulation des concessions de M. Mavrommatis, ni causé à celui-ci un préjudice quelconque qui puisse donner lieu à son profit à des dommages-intérêts dans le présent procès ⁽³⁷⁾ ».

L'affaire revint une troisième fois devant la Cour, M. Mavrommatis s'étant plaint du retard apporté à la mise à exécution de ses contrats, par suite de l'attitude de M. Rutenberg, titulaire d'une concession de 1921, en vue de l'utilisation des eaux de la rivière El Audja qui s'opposa, sur la base de cette concession, à ce que M. Mavrommatis fut autorisé à prélever

(33) C. P., Série A, n° 5, p. 33.

(34) *Ibid.*, p. 38.

(35) *Ibid.*, p. 40.

(36) *Ibid.*, Série C, n° 7-2, p. 256.

(37) C. P., Série A, n° 5, p. 45.

dans cette rivière l'eau nécessaire à l'alimentation de la ville de Jérusalem (38.)

Le Gouvernement grec alléqua, une fois de plus, que le Gouvernement britannique ne s'était pas conformé à ses obligations internationales et que par suite « de ces retards et de l'hostilité manifestée à l'égard de M. Mavrommatis par certaines autorités britanniques »... ce dernier avait été mis « dans l'impossibilité matérielle et morale d'obtenir le financement de ses concessions » et il réclama, de ce fait, une nouvelle indemnité (39).

La Cour fut d'avis que la prétendue hostilité des autorités britanniques — qui se limita au fait de n'avoir pas refusé l'octroi des concessions à M. Rutenberg, avant que ce dernier n'ait renoncé à sa prétention d'exclure M. Mavrommatis de l'usage d'El Audja — ne saurait être retenue (40)... le Gouvernement hellénique, d'ailleurs, ne semble pas avoir pu établir l'existence d'actes de cette nature (41).

Il nous semble difficile d'admettre cette manière de voir ; avec elle, en effet, un Mandataire pourrait supprimer la compétence de la Cour, ce qui est inadmissible (42) ; de son côté, M. Caloyanni, juge dissident, fut également d'avis « que, lorsque à propos de la réadaptation, il y a certaines conditions qui doivent être remplies, ces conditions exigent toute la protection de l'Administration... en outre, si à propos d'un fait particulier, l'approbation des plans n'a pu avoir lieu, comme par exemple à cause de discussions soulevées à propos d'une source (en ce cas, la source d'El Audja), ce fait particulier constituerait l'élément nécessaire pour la détermination de la responsabilité découlant des obligations internationales acceptées par le Mandataire (43) ».

Cette discussion amena la Cour à se demander, d'une part, *si l'octroi de concessions constitue toujours en lui-même*

(38) *Ibid.*, n° 11, p. 10.

(39) *Ibid.*, p. 6.

(40) *Ibid.*, p. 21.

(41) *Ibid.*, p. 22.

(42) C. P., Série A, n° 11, p. 31.

(43) *Ibid.*, p. 58.

l'exercice des pleins pouvoirs prévus à l'article 11, et, d'autre part, à déterminer, de façon précise, à quels objets peuvent s'appliquer le « public control » dont il est question à cet article.

Le Gouvernement grec estima, sur le *premier point*, que la compétence de la Cour était de droit, les concessions réadaptées participant toujours de la nature des concessions primitives et continuant à être un titre international susceptible, par suite, d'être évoqué devant la Cour; le Gouvernement britannique, au contraire, soutint qu'elles ne sont plus qu'un titre purement interne, susceptible seulement d'être porté devant les tribunaux de Palestine ⁽⁴⁴⁾.

La Cour rappela que c'était en raison de circonstances particulières, à savoir ses rapports avec l'Agence juive, que l'octroi des concessions Rutenberg avait revêtu le caractère d'un exercice des pleins pouvoirs pour décider quant au « public control ». Mais, d'une façon générale, l'octroi d'une concession ne constitue nullement en lui-même un exercice des pleins pouvoirs en question ⁽⁴⁵⁾.

Les textes français et anglais de l'article 11 ayant été comparés, la Cour fut d'avis que le texte français, d'après lequel « l'Administration de la Palestine aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir » avait un sens plus large que le texte anglais, « les pouvoirs ainsi attribués à l'Administration de la Palestine pouvant comprendre toutes sortes de décisions relatives à la propriété publique et toute forme de contrôle que l'Administration peut exercer, soit sur l'exploitation des ressources naturelles du pays, soit sur les travaux et services d'utilité publique ⁽⁴⁶⁾ ».

Le texte anglais, au contraire : *The administration of Palestine... shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or*

(44) *Ibid.*, Série C, n° 13-3, p. 54.

(45) C. P., Série A, n° 11, p. 17.

(46) *Ibid.*, n° 2, p. 18.

of the public works, services and utilities established or to be established therein vise seulement l'acquisition de la propriété publique (*public ownership*) ou le *public control* sur toutes les ressources naturelles du pays... Le *public control* étant seul en jeu, dans l'espèce, le mot *control* peut comporter un sens très large, mais rapproché de l'expression *public ownership*, il paraît indiquer plutôt les différentes modalités de mainmise ou d'ingérence de l'Administration publique dans des entreprises qui ne sont pas un objet de propriété privée ⁽⁴⁷⁾ ».

La Cour adopta l'interprétation restreinte qui lui parut correspondre à la commune intention des parties, d'autant plus qu'en l'espèce, il s'agissait d'un acte réglant les obligations de la Grande-Bretagne en tant que Puissance mandataire pour la Palestine et dont le texte primitif a probablement été rédigé en anglais ⁽⁴⁸⁾.

En ce qui concerne le *second point*, le Gouvernement grec, modifiant la doctrine qu'il avait précédemment exposé, déclara, quand l'affaire fut portée pour la troisième fois devant la Cour, qu'à son avis « non seulement l'octroi d'une concession d'utilité publique serait toujours un exercice du *public control*, mais que tout acte accompli par l'administration publique dans l'octroi de la concession le serait également ⁽⁴⁹⁾. Le juge grec, M. Caloyanni, dans son opinion dissidente, indiqua « qu'en matière de concessions, tout acte *positif* ou *néga-tif* que l'Administration accomplit dans l'exercice de ses pleins pouvoirs est un acte de *controle public* dans le sens plus haut indiqué ⁽⁵⁰⁾ ».

La Cour, au contraire, après avoir rappelé qu'il fallait entendre par *public control* « un système de politique économique qui consiste à superposer, d'une manière ou d'une autre, l'autorité publique à l'action privée ⁽⁵¹⁾ », estima qu'il n'y avait pas eu, en l'espèce, exercice des pleins pouvoirs visés à l'article 11; les compétences réservées aux autorités, en vertu

(51) *Ibid.*, p. 16.

(47) *Ibid.*, pp. 18-19.

(48) C. P., Série A, n° 2, p. 19.

(49) *Ibid.*, n° 11, p. 19.

(50) *Ibid.*, pp. 52-53.

(51) *Ibid.*, p. 16.

des concessions de 1926 « rentrent entièrement dans le cadre des compétences administratives à l'égard d'entreprises privées auxquelles des services publics sont concédés, et ne suffisent pas pour donner auxdites concessions le caractère d'un exercice des pleins pouvoirs pour décider quant au *public control*... Les violations du Protocole de Lausanne qui auraient pu être commises au cours de la réadaptation et par l'octroi de nouvelles concessions ne peuvent donc pas rentrer dans la compétence de la Cour, telle qu'elle est déterminée par l'article 26, du chef de l'exercice des pleins pouvoirs visés par l'article 11 (52) ».

En conséquence, la Cour décida « que l'octroi des nouvelles concessions Mavrommatis ainsi que toutes les démarches faites en vue de la réadaptation des anciennes concessions, ne constituent pas... un exercice des pleins pouvoirs en question (53) ».

Cet arrêt peut difficilement se concilier avec les arrêts précédents, le bénéfice de la réadaptation ne consistant pas, en effet, dans la satisfaction morale de la signature d'un contrat, mais dans la possibilité de le mettre à exécution (54).

Le Gouvernement britannique ne pouvait de lui-même changer la nature des contrats ; la réadaptation ayant été décidée par la Cour et les choses étant restées, à ce point de vue, ce qu'elles étaient avant la signature des contrats, on est donc fondé de dire... que l'Administration a manqué à ses obligations par le fait qu'elle n'a pas réadapté les concessions ainsi qu'elle était obligée de le faire (55).

Signalons, pour terminer, que le Gouvernement britannique fit valoir également que le concessionnaire, avant de s'adresser à la Cour, devait épuiser d'abord les recours de droit interne mais il semble que ce principe n'a point d'application dans le présent litige, ayant uniquement trait aux réclamations diplomatiques (56).

(52) C. P., Série A, n° 11, p. 20.

(53) *Ibid.*, p. 19.

(54) *Ibid.*, Série C, n° 13-3, p. 483.

(55) *Ibid.*, Série A, n° 11, p. 61, opinion dissidente de M. Caloyanni.

(56) *Ibid.*, Série C, n° 13-3, p. 485.

Il est à remarquer que les arrêts de la Cour ⁽⁵⁷⁾ se fondent principalement sur le premier alinéa de l'article 11, lequel, à la différence du second, contient une réserve se rapportant aux « obligations internationales acceptées par le Mandataire ».

Pourtant les concessions Rutenberg, en raison de leur caractère particulier, devaient plutôt rentrer dans l'application du deuxième que du premier alinéa de cet article. Il est possible que la Cour ait craint, si elle en avait décidé autrement, que l'on puisse interpréter son avis comme devant entraîner la reconnaissance de la non application des réserves indiquées au premier alinéa, en ce qui concerne les concessions pour lesquelles l'Administration se sera entendue avec l'organisme juif ⁽⁵⁸⁾.

Toutefois, l'agent britannique, dans sa plaidoirie estima « qu'il s'agissait là d'une limitation tellement naturelle des pouvoirs du Mandataire qu'elle doit être sous-entendue dans le deuxième alinéa tout autant que dans le premier. Le Mandataire ne peut pas, en s'entendant avec l'Organisme juif pour le développement des ressources naturelles du pays, ignorer les obligations internationales qu'il a acceptées ⁽⁵⁹⁾ ».

Lord Finlay, juge britannique dissident, fut d'avis, au contraire, « que cette réserve s'applique exclusivement au premier groupe des pouvoirs conférés à l'Administration par l'article 11, à savoir la faculté de décider quant à la propriété et au contrôle des ressources et services publics ; elle ne s'applique pas au second et au troisième groupes qui se réfèrent à l'introduction d'un système agraire et aux ententes à conclure avec l'organisme juif ⁽⁶⁰⁾ ».

Cette opinion nous paraît être celle des auteurs du mandat ; ils ont, en effet, envisagé deux cas nettement distincts ; dans le premier cas, l'Administration, décidant elle-même de la propriété et du contrôle public des ressources naturelles du pays

(57) *Ibid.*, Série A, n° 2, p. 18, et n° 5, p. 27.

(58) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 145.

(59) C. P., Série A, n° 2, p. 23.

(60) *Ibid.*, p. 48.

ou des travaux ou services publics déjà établis ou à y établir, devait tenir compte des obligations internationales résultant de l'application à la Palestine du régime des mandats, tels que la liberté de transit et des communications, l'égalité de traitement du commerce de tous les membres de la Société des Nations; dans le deuxième cas, l'Administration s'entendant avec l'Organisme juif mentionné à l'article 4, aura seulement à sauvegarder les droits des tiers et les règles générales admises en droit international. Il y avait à cela deux raisons principales :

D'abord, une raison de texte, l'article 11 est, en effet, formel sur ce point ;

D'autre part, il résulte de l'article 4 « que l'organisme juif est un véritable organisme public, étroitement lié à l'Administration de la Palestine, chargé de coopérer avec elle et, sous son contrôle, au développement du pays ⁽⁶¹⁾ » ; à ce titre, il devait avoir, en quelque sorte, une position privilégiée dans le pays, à condition toutefois que l'octroi de concessions à l'Agence juive s'inspire, en premier lieu, des intérêts de l'ensemble de la population.

(61) C. P., Série A, n° 2, p. 21.

CHAPITRE V

NATIONALITE PALESTINIENNE

DISPOSITIONS PRISES AFIN DE FACILITER AUX JUIFS LA NATURALISATION

L'obligation pour le Mandataire de respecter le statut national du territoire sous mandat est l'une de celles qui fait le mieux ressortir le caractère particulier de la mission confiée au Mandataire.

En ce qui concerne les mandats B et C, des difficultés s'élevèrent, à différentes reprises, à la suite de dispositions prises par la Puissance mandataire, qui pouvaient laisser entendre qu'au point de vue de la nationalité, il y avait une certaine assimilation entre le statut des habitants du territoire sous mandat et celui des habitants de la colonie ou du Dominion voisin ⁽¹⁾.

A la suite de longues discussions, le Conseil de la Société des Nations adopta, le 23 avril 1923, la résolution suivante :

« I. — Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale ;

« 2. — Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance mandataire, par suite de la protection dont ils bénéficient; ...

(1) Voir notamment C. P. M., 9^e session, pp. 33 à 35. Déclaration faite en juillet 1925 par le général Smuts, au Parlement sud-africain.

C. P. M., 7^e session, pp. 54 à 61. Discussion à propos de la loi promulguée par le gouvernement belge, le 21 août 1925, déclarant le territoire du Ruanda-Urundi administrativement uni à la colonie du Congo belge.

« 4. — Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance mandataire soient désignés, en ce qui concerne chaque mandat, par telle dénomination qui préciserait clairement leur statut sous le régime de mandat. »

Dans la pratique, l'on tint compte de cette dernière disposition, ainsi, les habitants du Togo furent appelés « Indigènes du Togo sous mandat français ».

Par contre, en ce qui concerne les territoires sous mandat A qui devaient être provisoirement reconnus comme Etats indépendants, à la condition d'être guidés dans leur administration par les conseils et l'aide d'un Mandataire, il ne fit jamais de doute que les habitants de ces territoires avaient un véritable droit à une nationalité distincte.

Le Mandat pour la Palestine est le seul, parmi tous les mandats A, qui fasse mention de la question de la nationalité; pour l'Irak, la Syrie et le Liban, en effet, des lois distinctes furent promulguées, mais aucune disposition ne figura, à ce sujet, dans le mandat lui-même pour la Syrie, ni dans le projet de mandat pour l'Irak.

D'après l'article 7 du Mandat pour la Palestine :

« L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne. »

L'insertion de cette clause dans le texte du Mandat est due à diverses raisons : en premier lieu, elle est une garantie pour la population de ce territoire que les pleins pouvoirs d'administration reconnus au Mandataire, en vertu de l'article 1^{er} et qui rapproche, à certains égards, la condition de la Palestine de celle des territoires soumis au régime des mandats B, seront exercés en tenant compte du statut particulier des habitants ;

D'autre part, elle était destinée à favoriser l'immigration juive qui est une condition indispensable du développement du Foyer national juif ;

Enfin, elle devait dissiper l'incertitude qui régnait, tant parmi les Juifs que parmi les Chrétiens sur les intentions réelles de la politique anglaise ; on se demandait, en tout premier lieu, ce que pouvait signifier le mot « national » employé dans la déclaration Balfour. Nous avons fait la remarque, dans un précédent chapitre, que, dans les pays de l'Europe orientale, le mot « national » ne correspond pas à celui de « citoyen » et que des nationalités distinctes peuvent co-exister dans un même pays ; on était, dès lors, habitué à y considérer les Juifs comme pouvant à la fois appartenir à une nationalité propre, la nationalité juive et être également citoyens d'un pays déterminé, par contre, dans les pays de l'Europe occidentale le mot « national » était considéré comme équivalent à celui de « citoyen » ; toutes les personnes d'un même Etat devaient, en conséquence, appartenir à la même nation (2).

La première interprétation, assimilant le terme « national » à celui de « citoyen », si elle avait prévalu, aurait pu aller à l'encontre de la disposition contenue dans le préambule du Mandat qui reproduisait les termes de la déclaration Balfour — d'après laquelle il était entendu que rien ne serait fait qui pourrait porter préjudice... aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ».

Il était donc nécessaire que le Mandataire fixât sur ce point la politique qu'il se proposait de suivre, tant pour faire disparaître les malentendus qui avaient pu s'élever dans certains pays où les Juifs craignaient de voir mettre à nouveau en question les droits de citoyen qui leur avaient été précédemment accordés que pour calmer les appréhensions des Arabes qui se croyaient menacés de passer sous la domination politique d'une minorité qui allait s'établir dans le pays.

Confirmant les dispositions du Traité de Sèvres qui, à l'article 129, reconnût la qualité de « citoyen de la Palestine (3) », le Gouvernement britannique, dans sa Déclaration de politi-

(2) Palestine Report, 1920-1925, pp. 26-7.

(3) L'article 35 du projet de traité de Lausanne employa les mêmes termes, mais il ne fut pas compris dans le traité définitif, pour des raisons que l'on ignore.

que de 1920 — reproduite dans le Livre blanc de 1930 — affirmé qu'il n'était nullement question « d'imposer la nationalité juive à tous les habitants de la Palestine (4) », et, dans sa lettre en réponse au Cardinal Gasparri, il fit savoir « que, conformément à la loi, la nationalité de tous les citoyens de la Palestine serait la nationalité palestinienne (5) ».

Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 7 du Mandat pour la Palestine doivent leur origine à la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine.

Le Traité de Sèvres prévoit que, par application de ce principe, tous les Juifs se trouvant en Palestine acquerraient immédiatement la nationalité palestinienne.

D'après son article 129 :

« Les Juifs de nationalité non ottomane, établis à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à l'intérieur des frontières de la Palestine, telles qu'elles seront déterminées, conformément à l'article 95, deviendront de plein droit ressortissants de Palestine, à l'exclusion de toute autre nationalité. »

Cette disposition fut abandonnée par la suite, en partie à cause du fait que des Juifs français et anglais résidant en Palestine auraient pu préférer conserver leur ancienne nationalité plutôt que d'acquérir la nationalité palestinienne (6) et également comme étant contraire au principe que nul individu ne doit être privé de sa nationalité contre sa volonté.

S'il en avait été autrement décidé, pour la première fois, en droit international, des pays auraient accepté de voir le statut territorial d'une certaine catégorie de leurs citoyens modifié, simplement par l'effet d'un transfert de territoire appartenant à une tierce Puissance — sous réserve, toutefois, de la ratification ultérieure des pays intéressés. Aucun droit d'option, d'ailleurs, n'était prévu, dans le cas où les Juifs auraient désiré garder leur précédente nationalité.

(4) Cmd. 1700 (1922), p. 19.

(5) Cmd. 1708 (1922), p. 4.

(6) Bentwich, *Nationality in Mandated territories detached from Turkey* (British year book of international law, 1926, pp. 97-109).

Aussi, lors de la rédaction du nouveau traité de paix avec la Turquie, cet article fut-il remplacé par une nouvelle disposition, contenue à l'article 35 du projet de Traité de Lausanne ; d'après cet article :

« Les Juifs qui ne sont pas de nationalité turque et auront leur résidence habituelle en Palestine lors de la mise en vigueur du présent traité pourront devenir citoyens palestiniens, en faisant une déclaration, dans la forme et suivant les conditions prescrites par la loi. »

Cette disposition qui n'impose plus de droit aux Juifs la qualité de citoyen palestinien mais leur laisse seulement la faculté, s'ils le désirent, d'opter pour cette nationalité, ne fut pas reproduite dans le traité de paix définitif ; cela pouvait être dû à la ratification du Mandat — qui avait eu lieu dans l'intervalle — et prévoyait que la loi sur la nationalité contiendrait des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente, l'acquisition de la nationalité palestinienne.

Cette loi fut promulguée seulement le 16 septembre 1925 ; jusqu'alors, le statut des habitants de la Palestine n'était pas juridiquement défini, mais il ne pouvait en être autrement, en raison de l'absence d'un traité de paix définitif avec la Turquie qui, signé en juillet 1923, fut mis en vigueur le 6 août 1924.

Il n'était pas possible, en effet, de légiférer en cette matière, avant que la Turquie n'ait accepté de renoncer à ses droits de souveraineté, tant à l'égard du territoire que des habitants de la Palestine.

L'ordonnance sur la nationalité palestinienne devait évidemment tenir compte des dispositions du paragraphe 2 de l'article 7 garantissant que des facilités seraient accordées aux Juifs qui, une fois établis en Palestine, demanderaient à être naturalisés citoyens palestiniens.

Or, d'après l'article 7, § 1, de la loi sur la nationalité (Palestine Citizenship Order) (7), « le Haut-Commissaire peut

(7) O. G., n° 147, 16 septembre 1925.

accorder un certificat de naturalisation palestinienne à toute personne qui lui en fait la demande et établit :

« 1° — Qu'elle a résidé en Palestine pendant une durée non moindre de deux ans, sur les trois années qui ont précédé immédiatement la demande ;

« 2° — Qu'elle est de bonnes mœurs et qu'elle connaît suffisamment l'anglais, l'arabe ou l'hébreu ;

« 3° — Qu'elle a l'intention, si sa demande est accordée, de résider en Palestine. »

Les deux premières conditions s'expliquent par le fait que le Mandataire ne désirait accorder les droits de citoyenneté qu'aux personnes ayant réellement « des attaches solides » avec le pays.

De plus, le Haut-Commissaire, peut, dans chaque cas particulier et s'il le juge à propos, délivrer un certificat de naturalisation bien que les deux années de résidence ne fassent pas partie des trois années qui ont précédé immédiatement la date de la demande (art. 7, § 5).

« Toute personne à laquelle un certificat de naturalisation a été délivré par le Haut-Commissaire jouira, sous réserve des dispositions de la présente ordonnance, de tous droits... politiques et autres et sera soumise à toutes les obligations et charges incombant aux citoyens palestiniens » (art. 8).

Ces dispositions ne peuvent, en aucune manière, être considérées comme tenant compte des prescriptions de l'article 7, § 2, du Mandat.

Il y a lieu toutefois de signaler que la connaissance de l'hébreu est assimilée à celle de l'anglais ou de l'arabe, en vue de l'obtention de la nationalité palestinienne ; c'est là une application de l'article 22 du Mandat qui dispose que l'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les trois langues officielles de la Palestine.

D'autre part, en 1923, au moment où devaient avoir lieu les élections projetées pour le Conseil législatif, presque toute la population juive de Palestine manifesta, par simple déclara-

tion, son intention d'acquérir la nationalité palestinienne ; en conséquence, des certificats provisoires de naturalisation furent délivrés à cette population, en vue de lui permettre de prendre part aux élections. Le nombre des personnes visées par ces certificats, juifs pour la plupart, était de 38.000 environ ; ce chiffre comprenait presque tous les résidents qui n'étaient pas de nationalité ottomane (8).

Certains pays soutinrent que ces personnes n'avaient pu renoncer à leur nationalité primitive, n'ayant obtenu la nationalité palestinienne qu'en vue des élections. D'autres pays, au contraire, prétendirent qu'en ayant exercé le droit d'option, elles avaient, par cela même, renoncé à leur nationalité précédente et devaient donc être traitées comme étrangères dans leur pays d'origine. A la suite de la loi sur la nationalité, les personnes de cette catégorie qui avaient résidé en Palestine, dans l'intervalle, purent faire une demande, en vue de l'acquisition de la nationalité palestinienne, à condition :

1° Qu'il n'y ait pas de disposition de la loi du pays du déclarant qui lui interdise de faire une telle déclaration ;

2° Que, dans chaque cas, le Haut-Commissaire donnera son approbation à la remise du certificat de nationalité palestinienne, à la personne qui fait une telle déclaration (art. 6).

Le statut de ces personnes, au cas où les demandes avaient été refusées ou si elles avaient quitté la Palestine avant le vote de la loi sur la nationalité, ne pouvait être fixé qu'en s'inspirant de la coutume et des précédents qui avaient pu se produire en matière de droit international privé (9).

En ce qui concerne les questions de naturalisation, le Haut-Commissaire possède un pouvoir absolument discrétionnaire, tant pour l'obtention que pour le retrait des certificats de naturalisation.

D'après l'article 7, paragraphe 3, la délivrance d'un certificat de naturalisation sera laissée à la discrétion absolue du Haut-Commissaire qui pourra, en donnant des motifs ou non,

(8) C. P. M., 5^e session, p. 81.

(9) Bentwich. *Nationality in Mandated territories detached from Turkey*, art. cité.

remettre ou refuser le certificat, suivant ce qu'il croit le mieux convenir à l'intérêt public; aucun appel ne sera recevable contre sa décision.

D'autre part, le même article, au paragraphe 5, prévoit que le Haut-Commissaire pourra, dans chaque cas particulier et s'il le juge à propos, délivrer un certificat de naturalisation, bien que les deux années de résidence ne soient pas comprises dans les trois années qui précèdent immédiatement la date de la demande.

En vertu de l'article 10:

« Quand il apparaît au Haut-Commissaire qu'un certificat de naturalisation, accordé par lui, a été obtenu par une fausse déclaration, par fraude ou par la dissimulation de circonstances matérielles ou que la personne, à qui le certificat a été accordé a, depuis cette délivrance, pendant une période de non moins de cinq ans, résidé normalement hors de la Palestine, ou s'est montrée, par ses actes ou ses propos, détachée du Gouvernement de la Palestine ou déloyale envers lui, le Haut-Commissaire peut, par ordonnance, révoquer le certificat et l'ordonnance de révocation aura effet à partir de la date que le Haut-Commissaire fixera. »

Le représentant accrédité du Gouvernement britannique fit bien remarquer que la révocation n'était possible qu'avec l'approbation du Secrétaire d'Etat ⁽¹⁰⁾, mais malgré cela on conçoit fort bien « que les Juifs immigrés se plaignent d'une disposition d'après laquelle le Haut-Commissaire pourrait, à un moment quelconque, leur faire perdre la nationalité palestinienne qu'ils ont acquise à prix d'argent et qu'ils sont en droit de considérer comme leur étant définitivement acquise » ⁽¹¹⁾.

En résumé, la loi de 1925 traite le Juif admis dans le pays comme tout autre étranger et les conditions de naturalisation s'appliquent indifféremment à tous ceux qui ne sont pas des anciens sujets turcs.

« La loi ne fait aucune distinction essentielle entre les Juifs et les non-Juifs ressortissants de n'importe quel pays, ni en ce qui concerne les conditions requises pour obtenir la naturalisation,

(10) C. P. M., 9^e session, p. 185

(11) *Ibid.*, exposé de M. Rappard.

non plus qu'en ce qui concerne la révocation ou l'annulation des certificats de nationalité déjà acquis. Elle confère au Haut-Commissaire (article 7, § 3) le droit de rejeter les demandes de naturalisation qui sont en règle, sans donner de motif; elle reconnaît au Gouvernement britannique le droit de révoquer ou d'annuler toute naturalisation, dans le cas où le détenteur du certificat, comme il est stipulé à l'article 10, a été absent de la Palestine pendant plus de trois ans ou s'est montré déloyal « par des actes ou par des paroles », envers l'Administration palestinienne.

Dans ces circonstances, il est douteux que la loi en question puisse être reconnue comme répondant exactement à l'article 7 du Mandat et à la déclaration formelle faite par le Gouvernement de Sa Majesté en juin 1922... qui porte en tête que le peuple juif sera en Palestine « de plein droit et non par tolérance ». Ou bien cette déclaration signifie quelque chose, ou elle ne veut rien dire du tout.

Si elle signifie quelque chose, c'est bien le moins d'en inférer que les Juifs admis en Palestine doivent y être considérés, non pas comme des étrangers dont la présence dans un pays qui n'est pas le leur n'est, en général, que tolérée jusqu'à nouvel ordre, mais comme y constituant un élément déterminé de la population palestinienne (12). »

Il n'est pas exact, ainsi que le prétendait le Docteur Drummond Shiels, représentant accrédité du Gouvernement britannique, que lorsqu'un Juif vient en Palestine ce n'est pas en qualité de Juif, mais comme ressortissant de tel ou tel pays particulier (13). L'immigrant juif entre dans le pays conformément à la réglementation de l'immigration juive, en sa qualité de personne juive et non pas comme ressortissant d'un pays déterminé. On peut discuter sur le point de savoir si la nationalité juive existe en droit international, mais en raison de la déclaration Balfour, du Mandat et du Livre blanc qui ont introduit un élément nouveau dans ce droit en faveur du peuple juif, on ne peut admettre que la loi traite le Juif admis dans le pays comme tout autre étranger (14).

Il nous semble qu'il conviendrait d'abord de retirer à l'Administration le pouvoir discrétionnaire qu'elle possède d'ac-

(12) C. P. M., 20^e session, pp. 92-93.

(13) *Ibid.*, p. 93.

(14) C. P. M., 20^e session, p. 93. Exposé de M. Van Rees.

corder ou de refuser le droit de citoyen, sans avoir à donner de raisons et d'y substituer, sinon d'y ajouter des garanties d'ordre judiciaire.

En second lieu, il serait opportun d'envisager une réduction de la durée de résidence imposée aux Juifs, en vue de leur naturalisation, afin de donner ainsi effet à la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine, mentionnée dans le préambule du Mandat; cela ne porterait d'ailleurs aucun préjudice aux droits et à la situation des autres parties de la population, puisque les Juifs constituent la majorité des immigrants et qu'il resterait entendu que leur entrée dans le pays tiendrait compte des possibilités de développement économique, telles qu'elles ont été définies au chapitre traitant de l'immigration.

Signalons, pour terminer, que la loi sur la nationalité ne s'applique pas à la Transjordanie, pour laquelle a été promulguée en 1928 une loi spéciale — qui reproduit les principes généraux du Palestine Citizenship Order in Council, avec cette seule différence que la connaissance de l'arabe remplace celle de l'une des trois langues officielles reconnues pour la Palestine.

CONCLUSION. — MESURES PRISES AFIN DE PLACER LE PAYS DANS DES CONDITIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET ÉCONOMIQUES DE NATURE A PERMETTRE L'ÉTABLISSEMENT D'UN FOYER NATIONAL JUIF.

Nous avons examiné, au cours des précédents chapitres, dans quelle mesure l'Administration de la Palestine a donné suite aux différentes prescriptions du mandat, relatives à l'établissement du foyer national juif.

Dans l'ensemble, bien que des facilités aient été accordées, au début, aux autorités sionistes, en matière d'immigration, on peut se demander, au cas où il n'y aurait pas eu de politique de foyer national juif, si un organisme quelconque, chargé de recueillir des fonds et de les répartir dans le pays, n'au-

rait pas été bien accueilli par une Puissance mandataire quelconque et ne serait pas parvenu à des résultats sensiblement équivalents à ceux qui ont été atteints en Palestine, en raison des dispositions relatives au foyer national juif...; « le fait que l'on a permis l'immigration et qu'elle a été effectuée grâce aux vastes ressources de l'Agence juive ne constitue pas un mérite pour la Puissance mandataire » (15).

Les articles 2 et 6 du mandat, concernant l'Agence juive et l'immigration, requéraient du Mandataire l'adoption d'une politique plus active que celle actuellement en vigueur, en vue de développer la capacité du pays de recevoir et d'absorber de nouveaux immigrants, « sans porter de préjudice aux droits et à la situation des autres parties de la population ».

Jusqu'à présent, le Mandataire est intervenu à différentes reprises, pour réglementer l'immigration et l'établissement sur les terres, « mais l'on ne voit pas bien en quoi s'est manifesté le rôle actif qui lui était réservé dans l'établissement du Foyer national juif. Celui-ci n'a été jusqu'ici que l'œuvre de la seule organisation juive » (16).

M. Van Rees estima qu'aucune facilité n'avait été accordée aux Juifs en ce qui concerne les questions d'immigration, de naturalisation et des travaux et services d'utilité publique, visés aux articles 6, 7 et 11, paragraphe 2 du mandat. Il rappela que les trois hommes d'Etat « dont les noms sont spécialement liés à la Déclaration du 2 novembre 1917 — lord Balfour, M. Lloyd Georges et M. Smuts — ont été conduits à déclarer publiquement que « des causes encore obscures ont empêché l'Administration d'accomplir sa tâche et, par conséquent, d'appliquer intégralement cette politique » (Lettre publiée dans le « Times » du 20 décembre 1929) (17).

Depuis 1929, il n'y a eu aucun changement important dans la politique du Mandataire à l'égard du foyer national juif ; le Livre blanc anglais de 1930, complété par la lettre du premier ministre au Docteur Weizmann annonce bien qu'un plan

(15) C. P. M., 17^e session, p. 82. Exposé de M. Rappard.

(16) C. P. M., 17^e session, p. 89.

(17) *Ibid.*, p. 39.

de développement des ressources naturelles du pays sera incessamment étudié et mis ensuite à exécution mais, sous réserve de ce projet, actuellement à l'étude, on est obligé de constater que toutes les ressources provenant des emprunts et avances consentis par le Mandataire ont été principalement affectées au rachat et à l'établissement de voies ferrées et à la construction de travaux publics, notamment du port de Haïfa, mais n'ont été destinées, en aucune manière, à permettre d'accroître la productivité du sol ou de développer l'activité industrielle du pays.

En résumé, le Mandataire a l'obligation de créer en Palestine un état de fait politique, administratif et économique, de nature à favoriser l'établissement du foyer national juif. Aucun délai n'a été prévu pour cela, l'Administration palestinienne devant être guidée, sur ce point, par l'intérêt général du pays et les possibilités de développement du foyer national juif.

Il est impossible de prévoir dans quel sens se fera l'évolution.

« Il se peut d'abord que l'immigration juive en Palestine prenne, sous l'influence de facteurs nouveaux, une extension et une intensité qu'elle n'a pas connues jusqu'ici. Il se peut également (et ce facteur agirait dans le même sens que le premier), que les acquisitions de terres par les Juifs s'accroissent dans de vastes proportions et s'agglomèrent, comme cela paraît être aujourd'hui la tendance, de façon telle que la communauté juive palestinienne, au lieu d'être dispersée sur l'ensemble du territoire, se concentre sur une partie du sol palestinien. En ce cas, on pourrait, par le jeu de ces deux facteurs, voir se former, soit une province autonome exclusivement juive de la Palestine, soit même un Etat juif. La solution définitive pourrait être au premier cas un phénomène fédératif, l'Etat palestinien devenant ainsi un Etat fédératif, avec deux ou plusieurs provinces ou cantons autonomes, juifs et arabes respectivement, soit un phénomène d'absorption et d'unification de la Palestine par l'élément juif, l'élément arabe s'y transformant peu à peu en minorité. Ce serait ainsi revenir à la conception primitive du sionisme, à la conception herzlienne (18). »

(18) G. Scelle. Les caractéristiques internationales du foyer national juif, *Revue Palestine*, mai 1928, p. 114.

En tout cas, le but vers lequel on doit tendre, afin d'ache-
miner le pays vers l'indépendance, est de donner à l'Etat pa-
lestinien une structure spéciale, par exemple sous la forme
fédérative, en le dotant d'institutions de libre gouvernement
qui soient compatibles avec l'établissement et le développe-
ment du foyer national juif.

QUATRIÈME PARTIE

OBLIGATIONS ASSUMÉES PAR LA GRANDE-BRETAGNE EN SA QUALITÉ DE MANDATAIRE POUR LA PALESTINE

(en dehors des obligations relatives à l'établissement
du FOYER NATIONAL JUIF)

PRINCIPES GÉNÉRAUX

L'article 1^{er} donne au Mandataire des pleins pouvoirs de législation et d'administration, afin de l'aider à surmonter les difficultés qui peuvent résulter de l'antagonisme des intérêts en présence en Palestine, ayant à la fois assumé des obligations envers la population du pays et envers le peuple juif, dont les « liens historiques » avec la Palestine ont été reconnus par la Déclaration Balfour; le système d'administration directe devra d'ailleurs faire place à un régime représentatif, dès que les circonstances le permettront.

Il paraît évident — et l'auteur (1) tire cette déduction du fait que le texte du mandat se réfère à deux autorités distinctes, chargées l'une et l'autre de l'administration du pays : « Le Mandataire » et « l'Administration de la Palestine », — opérant dans une certaine mesure indépendamment l'une

(1) Van Rees. Les Mandats internationaux. Livre 2 : les principes généraux du régime des Mandats, p. 100.

de l'autre, bien qu'actuellement encore ces deux autorités se confondent, — que les auteurs du mandat, en réservant au mandataire, à l'article I, les pleins pouvoirs d'administration et de législation, entendirent que ce ne serait là qu'une mesure transitoire de précaution, nécessitée par l'établissement du foyer national juif, et qu'en conséquence, l'administration effective du pays devrait passer, dans un délai plus ou moins long, à l'organisme local prévu, quasi autonome, qui finalement deviendrait le « Gouvernement » de ce territoire (2).

Les obligations de tutelle qui incombent au Mandataire impliquent nécessairement des restrictions à la liberté des peuples mineurs; au fur et à mesure de l'évolution du territoire sous mandat vers l'indépendance, l'exercice des pouvoirs du Mandataire ira en diminuant, afin de permettre le développement progressif des institutions de libre gouvernement du pays sous mandat.

Ainsi que nous l'avons précédemment indiqué (3), le mandat présente, d'une part le caractère d'une *tutelle*, dans les relations du Mandataire avec le territoire sous mandat et, d'autre part, d'une *gestion*, dans les relations de la Puissance mandataire à l'égard des Puissances étrangères membres de la Société des Nations et de la Société des Nations elle-même.

Les obligations assumées par la Grande-Bretagne en sa qualité de Mandataire pour la Palestine, en dehors de celles qui se rapportent à l'établissement du foyer national juif et qui ont été étudiées au cours de la première partie, feront l'objet de trois chapitres:

Chapitre I. — Obligations du Mandataire résultant de sa mission de tutelle à l'égard du territoire sous mandat et de ses habitants.

Chapitre II. — Obligations du Mandataire à l'égard des tierces Puissances.

Chapitre III. — Obligations du Mandataire envers la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale.

(2) Van Rees. *Ibid.*, pp. 100-101.

(3) Voir *infra*, pp. 1 et 2.

CHAPITRE PREMIER

OBLIGATIONS DU MANDATAIRE RESULTANT DE SA MISSION DE TUTELLE A L'EGARD DU TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS

L'étude des obligations du Mandataire à l'égard du territoire sous mandat et de ses habitants fera l'objet des subdivisions suivantes :

- 1° Le Gouvernement de la Palestine;
- 2° Intégrité territoriale, défense et ordre publics;
- 3° Finances publiques;
- 4° Application des traités et conventions à la Palestine;
- 5° Statut des habitants et leur protection diplomatique;
- 6° Protection des droits civils et religieux.

1. — LE GOUVERNEMENT DE PALESTINE

A la différence du Mandat pour la Syrie et du projet de Mandat pour l'Irak, le Mandat pour la Palestine ne contient aucune disposition imposant au Mandataire l'obligation d'édicter une loi organique, dans un délai déterminé.

C'est en vertu de ses pleins pouvoirs de législation et d'administration reconnus à l'article 1^{er} que le Mandataire promulgua le 10 août 1922 le Palestine Order in Council qui fut complété le 4 mai 1923 par un amendement, Palestine Amendment Order in Council, lequel doit être interprété comme ayant la même valeur constitutionnelle que l'Ordre en Conseil de 1922 (art. 1^{er}, P. A. O.).

La loi organique a été octroyée à la Palestine en vertu des pouvoirs que Sa Majesté britannique possède en Palestine par traités, capitulations, consentement, usage et autres moyens juridiques, à l'aide desquels, elle peut, à toute époque, elle ou ses successeurs, la modifier ou l'amender (Préambule, paragraphe 4).

A l'exception des clauses d'ordre général contenues à la partie 8, « les dispositions essentielles de la loi organique de Palestine diffèrent peu de celles des constitutions des colonies britanniques, si ce n'est que tous les droits sur les terres du domaine public, les mines... sont conférés non à Sa Majesté, mais au Haut-Commissaire chargé du gouvernement de la Palestine ⁽¹⁾; elles peuvent se ramener à l'étude des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Nous allons successivement examiner ces trois pouvoirs, tels qu'ils sont définis par la loi constitutionnelle.

A. — L'EXÉCUTIF

Le pouvoir exécutif est confié au Haut-Commissaire, assisté du Conseil exécutif.

Le Haut-Commissaire est nommé par la Couronne et il n'est responsable que devant le Gouvernement britannique qui lui transmet des instructions par l'entremise des Secrétaires d'Etat.

Le *Conseil exécutif* a un rôle purement consultatif et le Haut-Commissaire n'est aucunement lié par ses décisions ; son organisation a été définie par une instruction royale du 10 août 1922; il se compose du Haut-Commissaire et de ses trois principaux fonctionnaires: le Secrétaire en chef, l'Atorney général et le Treasurer. « Le Conseil se réunit lorsqu'il est nécessaire et, en moyenne, trois fois par mois. Il s'occupe des questions de politique et examine les ordonnan-

(1) Bentwich. *Review of Comparative Legislation and International Law*, 1924, pp. 186-194 (Articles sur le Palestine Order in Council).

ces nouvelles et autres questions; toutes les sentences capitales lui sont soumises » (2).

Les pouvoirs du Haut-Commissaire sont définis à l'article 5; il doit veiller à l'exécution des lois promulguées par Sa Majesté, relatives à la Palestine et se conformer aux instructions qu'il reçoit de Sa Majesté ou de l'un de ses Sous-Secrétaires d'Etat.

Les attributions du Haut-Commissaire peuvent se ramener à trois groupes principaux :

En premier lieu, en sa qualité de chef de l'Administration:

a) Il est chargé, sous réserve des instructions qu'il peut recevoir des Secrétaires d'Etat, de nommer et approuver la nomination de tous les fonctionnaires de Palestine et de les révoquer ou de les suspendre de leurs fonctions, quand il estime qu'il y a à cela des raisons suffisantes (art. 14 et 15);

b) En cas d'absence temporaire, il peut désigner un Haut-Commissaire adjoint pour le remplacer; son choix se porte généralement sur le Secrétaire général, mais il n'y a aucune obligation à cet égard;

c) Il a l'usage du sceau public de la Palestine (art. 9);

d) Il peut, avec l'assentiment d'un Secrétaire d'Etat, diviser la Palestine en circonscriptions administratives (art. 11); c'est en vertu de ces pouvoirs que par proclamation en date du 1^{er} juillet 1927 (3), fut créé un nouveau district, de sorte que la Palestine comprend actuellement trois districts: le district Nord, le district Sud et celui de Jérusalem. Les territoires situés à l'Est du Jourdain et de la Mer Morte ne doivent pas être considérés comme faisant administrativement partie de la Palestine mais, sous réserve des dispositions de l'article 25 du Mandat (4), le Haut-Commissaire est responsable de la bonne administration du territoire de la Transjordanie (art. 86);

e) Il peut également accorder des concessions (art. 12 et 13) en se conformant aux instructions qu'il pourrait recevoir

(2) C. P. M., 5^e session, pp. 74-75. Exposé de M. Herbert Samuel, Haut-Commissaire.

(3) O. G., n° 190, 1^{er} juillet 1927.

(4) Voir *supra*, pp. 326 et s.

de Sa Majesté ou de l'un de ses Secrétaires d'Etat, afin d'assurer l'exécution des dispositions du Mandat, en particulier, semble-t-il, des articles 6 et 11, se rapportant respectivement aux terres du domaine de l'Etat et aux terres vacantes inutilisées pour les services publics, d'une part et aux concessions, d'autre part (5);

f) Il décidera de toutes les questions relatives à la réglementation de l'immigration, en accord avec un Comité qui devait comprendre la moitié au moins des membres non officiels du Conseil législatif (art. 84); ce Conseil n'ayant jamais pu se réunir, ces pouvoirs furent exercés par le Haut-Commissaire, sur avis du Conseil exécutif;

g) Il peut également décider par décret de l'établissement des tribunaux: tribunaux de district et de magistrat, tribunaux fonciers et de tribus (art. 39, 40, 42 et 45);

h) Le Haut-Commissaire peut enfin donner par écrit l'autorisation nécessaire, afin de permettre qu'une action soit intentée contre le Gouvernement de Palestine (art. 50, paragraphe 1^{er}).

Tous les fonctionnaires de la Palestine, civils et militaires, sont requis de prêter aide et assistance au Haut-Commissaire, dans l'exercice de ses fonctions (art. 81).

En second lieu, en matière législative, le Haut-Commissaire possède le pouvoir réglementaire, certains actes, tels que proclamations, règlements, décrets ayant toujours été considérés comme étant de sa compétence. Avant la promulgation de la constitution palestinienne, le Haut-Commissaire, agissant de sa propre initiative, pouvait généralement décider, par décret, des mesures à prendre:

a) En vue de donner effet aux dispositions des ordonnances;

b) D'en interpréter le sens;

c) De les compléter, en ce qui concerne toute question non spécialement prévue.

(5) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 171.

D'après l'article 87, le Haut-Commissaire pourra, à toute époque, dans l'année qui suit la mise en vigueur de l'Ordre en Conseil et à condition d'avoir préalablement obtenu l'assentiment du Secrétaire d'Etat, modifier, annuler ou compléter les dispositions de cette ordonnance afin d'y donner effet ; il pourra également décider de toutes les questions non prévues qui se rapporteraient aux dispositions précédentes.

Le Gouvernement britannique, à la suite des observations de la délégation arabe qui prétendit que cet article enlevait tout effet aux dispositions de l'Ordre en Conseil, déclara « qu'il avait simplement pour objet de remédier aux lacunes de texte... et d'interpréter le sens de tout article, quand cela apparaîtrait nécessaire, au moment de la mise en vigueur » (6).

En outre, le Haut-Commissaire détient les pouvoirs normalement conférés au gouverneur d'une colonie, en ce qui concerne l'application des clauses du Foreign Jurisdiction Act que la loi constitutionnelle déclare applicables à la Palestine. Les articles 35 à 37 qui se réfèrent à ces pouvoirs ne sauraient, en aucune manière, modifier le statut des habitants du pays ; « l'application des règles du statut britannique est généralement étendue à la Palestine par voie d'ordre en Conseil et c'est seulement par raison de commodité que certaines de ces règles ont été insérées dans la loi constitutionnelle » (7).

3° *En matière judiciaire*, le Haut-Commissaire est chargé de donner son approbation aux règles de procédure établies par le Chief Justice pour les différents tribunaux et la Cour Suprême (art. 49) ; d'autre part, aucune sentence de mort ne pourra être mise à exécution sans avoir été préalablement confirmée par le Haut-Commissaire (art. 48) ; enfin, le Haut-Commissaire pourra faire remise de la peine à toute personne condamnée à une peine criminelle ou correctionnelle devant tout tribunal ou devant tout juge ou magistrat de Palestine (art. 16).

(6) Cmd. 1700 (1922), p. 10.

(7) *Ibid.*, p. 9.

B. — LE LÉGISLATIF

a. *Constitution et Historique.*

En vertu des pleins pouvoirs qui lui étaient reconnus, aucune disposition n'imposait au Mandataire d'établir dans le pays une Législature dans un délai déterminé.

Toutefois, le Mandataire a un devoir de tutelle à remplir, à cet égard, envers le territoire sous Mandat et, en fait, dès les débuts de son Administration, il tenta d'amener les différents éléments de la population à collaborer en vue de l'exercice du pouvoir législatif. Il lui apparut que la meilleure méthode « consistait à adopter la procédure constitutionnelle qui avait fait ses preuves dans toutes les parties de l'Empire britannique, en accordant à la population une autonomie aussi large que possible, tout en laissant au gouvernement le degré de contrôle nécessaire pour qu'il puisse s'assurer que sa politique n'est pas mise en échec » (8).

L'expérience a montré qu'il convenait de créer, en premier lieu, une constitution limitée et qu'à mesure que cette constitution révélait son efficacité, elle pouvait être développée (9).

Le Gouvernement britannique, si désireux qu'il fût d'appeler la population à prendre part au gouvernement du pays, devait également prendre en considération les obligations qu'il avait assumées à l'égard des autres Membres de la Société des Nations, tant en ce qui concerne le principe de l'égalité de traitement que la mise à exécution de la déclaration faite en faveur de l'établissement en Palestine d'un Foyer national juif.

En octobre 1920, dès les débuts de l'Administration civile, fut institué en Palestine un *Conseil consultatif* comprenant 4 musulmans, 3 chrétiens et 3 juifs ainsi que 10 fonctionnaires britanniques du Gouvernement de la Palestine.

La Constitution palestinienne, mise en vigueur le 1^{er} septembre 1922, prévoit, à la partie III, l'établissement d'un Con-

(8) Cmd. 1700 (1922), p. 8.

(9) C. P. M., 5^e session, p. 55. Exposé de M. Herbert Samuel.

seil Législatif, composé du Haut-Commissaire, Président, de 12 membres élus et de 10 fonctionnaires britanniques du Gouvernement de Palestine, le Chief Secretary, l'Attorney Général, le Trésorier, l'Inspecteur général de la Police, les Directeurs des services de l'Hygiène, des Travaux publics, de l'Instruction publique, de l'Agriculture, des Douanes, du Commerce et de l'Industrie. Sur les 12 membres élus, 8 devaient être des Musulmans, 2 des Chrétiens et 2 des Juifs.

Les chefs arabes s'opposèrent à la formation de ce Conseil législatif, prétendant que pour d'importantes questions d'administration, les 2 membres juifs du Conseil législatif pourraient voter avec les membres officiels et qu'il se formerait ainsi une majorité antiarabe; ils demandèrent l'établissement d'un Conseil avec représentation proportionnelle, composé uniquement de membres élus et dans lequel, par conséquent, ils seraient en majorité.

Le Gouvernement britannique ne pouvait accepter cette proposition arabe; sinon, en raison de l'hostilité déclarée des chefs arabes à l'égard de la politique du Mandat, « il aurait pu se créer, au sein du Conseil législatif, une majorité permanente opposée à certains termes du Mandat, le Gouvernement de la Palestine se serait alors trouvé, d'une manière permanente, dans une impasse, car, d'une part, il aurait été obligé d'introduire certaines mesures en vertu des termes du mandat et, d'autre part, une majorité hostile se serait opposée dans le Conseil à toute tentative en vue de l'application de ces mesures » (10).

Le système adopté pour l'élection des 12 membres non officiels était un système d'élection à deux degrés, selon la procédure turque, laquelle semblait le mieux convenir à une population généralement sans instruction.

D'après le *Palestine Legislative Council Election Order* 1922, promulgué le même jour que la loi constitutionnelle, étaient électeurs au premier degré tous les citoyens palestiniens, de sexe masculin, âgés de 25 ans; les seules incapacités

(10) C. P. M., 5^e session, p. 55.

prévues étaient la perte des droits civils, la faillite, l'interdiction et la condamnation à une peine dépassant un an d'emprisonnement (art. 4); dans chaque section de vote, 200 électeurs au premier degré devaient élire un électeur au second degré (art. 5).

Les électeurs au second degré étaient répartis en 12 collèges électoraux, avec des collèges distincts pour les Musulmans, les Chrétiens et les Juifs, le nombre des collèges attribués à chaque communauté religieuse étant fixé par le Haut-Commissaire qui devait tenir compte du nombre des électeurs au second degré dans les différentes communautés; il devait y avoir au moins 2 collèges chrétiens et 2 collèges juifs. Chaque collège élira un membre au Conseil législatif (art. 12).

Pouvaient être élus au Conseil législatif les citoyens palestiniens âgés d'au moins 30 ans; les incapacités étaient les mêmes que pour les électeurs au premier degré; étaient également inéligibles les personnes ayant un emploi rétribué du gouvernement de Palestine ou ayant, par suite de contrat, des intérêts pécuniaires, directs ou indirects, dans les services publics de Palestine (art. 15).

Les représentants du Comité exécutif arabe insistèrent auprès des habitants des villages pour qu'ils s'abstinssent de voter et comme il n'avait été prise aucune mesure pour les inciter à voter, la plupart d'entre eux s'abstinrent. Il s'ensuivit que, parmi les Arabes, un nombre relativement restreint d'électeurs du second degré furent désignés. La population juive au contraire vota en très grand nombre ⁽¹¹⁾.

Le Gouvernement britannique décida alors qu'il ne lui était pas possible de considérer les élections comme étant réellement représentatives de la population et, en conséquence, les annula ⁽¹²⁾.

En mai 1923, le Haut-Commissaire déclara, par proclamation, que la population n'ayant pas pleinement répondu à l'offre qui lui avait été faite de participer à l'Administration du

(11) Le pourcentage des votes s'établit comme suit : Musulmans, 18 % ; Juifs, 50 % ; Chrétiens, 5,5 % (Cmd. 1889, p. 9).

(12) C. P. M., 5^e session, p. 55.

pays... le Gouvernement de Sa Majesté avait décidé de surseoir à l'application des dispositions de la Constitution relatives à l'établissement d'un Conseil législatif et, dans l'intervalle, d'autoriser le Haut-Commissaire à continuer d'agir, comme auparavant, en consultation avec le Conseil consultatif (13).

Deux autres tentatives furent faites afin d'amener les dirigeants arabes à collaborer à l'administration du pays.

En premier lieu, on décida de rétablir le Conseil consultatif, en modifiant la proportion entre ses membres; en dehors des membres officiels, il devait comprendre, comme le Conseil législatif projeté, 8 Musulmans, 2 Juifs et 2 Chrétiens.

Les 10 personnes désignées par le Haut-Commissaire étaient réellement représentatives de la population; toutefois, à la suite de pressions exercées sur ces membres, 7 d'entre eux se retirèrent. Le Conseil consultatif ne put donc être rétabli sous cette forme (14).

En second lieu, le Gouvernement britannique invita les Arabes à former un organisme qui devait être revêtu des mêmes pouvoirs que l'Agence juive.

Les Arabes ayant également refusé cette proposition (15), le Conseil consultatif fut rétabli, mais cette fois seulement composé de fonctionnaires de l'Administration; le Conseil comprend les membres du Conseil exécutif et les chefs des principaux départements.

Le Gouvernement britannique, dans sa Déclaration de politique de 1930, reprit le projet qui échoua précédemment et tenta à nouveau d'établir un Conseil législatif, conformément aux dispositions du Chapitre 3 de l'Ordre en Conseil sur la Palestine; il déclara « qu'afin d'éviter le retour des événements de 1923, il se proposait de prendre des mesures en vue d'assurer la désignation des membres non officiels, au cas où l'un ou plusieurs d'entre eux ne pourraient être élus, en raison de l'opposition d'une partie de la population ou pour toute autre cause » (16).

(13) Cmd. 1889 (1923), p. 100.

(14) C. P. M., 5^e session, p. 56.

(15) Voir *infra*, pp. 114 et s.

(16) Cmd. 3692 (1930), p. 15.

La composition du Conseil législatif devait être la même que celle du Conseil prévu par la Constitution de 1922, avec cette différence, toutefois, qu'en 1930, la répartition des 12 membres élus n'a pas été fixée.

Il n'a pas été possible jusqu'à présent de donner suite à ce nouveau projet, en raison notamment, des difficultés d'arriver à une entente entre les Arabes et les Juifs.

b. Pouvoirs.

Le Conseil législatif n'a jamais fonctionné, mais il nous paraît utile de signaler les principales dispositions qui s'y rapportent — et qui forment partie intégrante de la loi constitutionnelle — dont l'application a, d'ailleurs, été simplement suspendue par le Palestine Amendment Order in Council.

D'après l'article 18, le Conseil législatif, sous réserve des pouvoirs normalement conférés à Sa Majesté britannique en vertu de l'Ordre en Conseil ou des instructions royales qu'il pourrait recevoir, a le pouvoir d'édicter toute ordonnance, en vue de maintenir la paix et d'assurer l'ordre et la bonne administration du Gouvernement de la Palestine.

Il est entendu qu'il ne pourra édicter aucune mesure pouvant porter atteinte :

a) A la liberté de conscience et au libre exercice des cultes ;

b) Au principe établi qu'il ne devra y avoir aucune discrimination entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue.

D'autre part, aucune ordonnance ne pourra être rendue qui soit en contradiction ou semblerait être inconciliable avec les prescriptions du Mandat (art. 18).

Les principes suivants devaient régler les relations entre le Gouvernement britannique et le Haut-Commissaire, d'une part, et le Conseil législatif, d'autre part :

1° Toute ordonnance devait recevoir l'approbation du Haut-Commissaire ou de Sa Majesté britannique, par Ordre en Conseil ou par l'entremise d'un Secrétaire d'Etat (art. 24).

Sa Majesté britannique se réserve le droit de désavouer toute ordonnance, un an après la date à laquelle le Haut-Commissaire y a donné son approbation (art. 27).

2° Le Haut-Commissaire peut réserver à l'approbation de Sa Majesté toute ordonnance adoptée par le Conseil législatif et, il doit, de toutes façons, lui réserver les ordonnances qui sont en contradiction ou sembleraient être inconciliables avec les prescriptions du Mandat (art. 26).

Ces deux dernières mesures n'avaient pas pour objet de donner au Haut-Commissaire un droit de veto discrétionnaire sur toutes les décisions prises par le Conseil législatif mais elles devaient permettre de tenir compte de la situation particulière de la Palestine (17).

Au cours de la vingtième session, M. Van Rees se demanda si la réserve des ordonnances qui sont en contradiction ou semblent être inconciliables avec les prescriptions du Mandat implique, en ce qui concerne l'exécution du Mandat, que le Conseil législatif ne pourra prendre de mesures législatives, à moins qu'elles ne lui soient soumises par le Haut-Commissaire ; dans ce cas, le Conseil n'aurait aucun droit d'initiative en ce qui touche au Mandat.

Dans le cas contraire et s'il s'agissait d'une interprétation de certaines dispositions du Mandat, il sera parfois très difficile au Haut-Commissaire de décider si l'ordonnance approuvée par le Conseil respecte scrupuleusement les dispositions du Mandat... le nombre de cas révélant des divergences de vues entre la majorité du Conseil et le Haut-Commissaire pourrait être considérable, ce qui aurait des conséquences peu favorables à une entente entre les divers éléments de la population du pays.

Le représentant accrédité du Gouvernement britannique reconnu la justesse de ces observations et promit que les points soulevés par M. Van Rees seraient pris en considération, lors de la rédaction du nouvel Ordre en Conseil qui interviendrait presque certainement avant l'institution du Conseil législatif projeté (18).

3° Enfin, le Haut-Commissaire seul a le droit d'initiative et d'amendement en matière financière; aucun vote, résolution ou ordonnance ayant pour objet l'affectation d'une partie quel-

(17) Cmd. 1700 (1922), p. 9.

(18) C. P. M., 20^e session, p. 82.

conque des revenus publics ou l'imposition de tout droit ou taxe ne pouvant être proposé que par le Haut-Commissaire ou sous réserve de son approbation (art. 28); cette disposition était destinée à empêcher que le Corps législatif, en s'opposant systématiquement au vote de certains crédits, entravât la mise à exécution des dispositions du Mandat relatives à l'établissement du foyer national juif.

Le Haut-Commissaire préside le Conseil législatif ; en son absence, cette fonction sera exercée par le *Chief Secretary* et, à défaut, par un membre élu par le Conseil (art. 29).

Le Conseil ne pourra valablement délibérer que si 10 membres au moins sont présents (art. 30); en cas de partage des voix, le Président aura voix prépondérante (art. 32).

Enfin, à toute époque, le Haut-Commissaire pourra proroger ou dissoudre le Conseil; il devra obligatoirement dissoudre le Conseil à l'expiration d'un délai de 3 ans après la date de sa première réunion (art. 22).

Le Conseil législatif n'ayant pu se réunir, les pouvoirs législatifs du Haut-Commissaire, agissant sur avis du Conseil consultatif furent maintenus, en vertu du Palestine Amendment Order in Council 1923.

Les dispositions de l'Ordre en Conseil de 1922, relatives aux attributions du Conseil législatif furent reproduites dans le nouveau texte; de plus, il fut convenu :

1° Qu'aucune ordonnance ne pourrait être promulguée par le Haut-Commissaire sans qu'il ait préalablement consulté le Conseil consultatif (art. 17, clause I, § d) ;

2° Que lorsqu'un texte d'ordonnance sera adopté, il devra être publié dans l'*Official Gazette*, dans les trois langues officielles et n'entrera en vigueur qu'un mois après sa publication, sauf les cas d'extrême urgence, quand le Haut-Commissaire estimera qu'une raison d'intérêt public rend indispensable la promulgation immédiate (art. 17, clause I, § d).

A l'expiration de ce délai, si des modifications paraissent nécessaires pour donner satisfaction aux désirs légitimes qu'a pu donner l'opinion publique, le Conseil consultatif examine à nouveau l'ordonnance. Ce cas s'est produit de temps à autre (19).

(19) C. P. M., 5^e session, p. 75.

Il résulte des diverses tentatives qu'il a faites pour établir en Palestine un Conseil législatif, représentant les différents éléments de la population que le Mandataire attache à cette question une importance toute particulière.

L'article 12 de la Déclaration de politique britannique de 1930 dit, à propos du rétablissement projeté du Conseil législatif « que les représentants de la population arabe qui n'ont actuellement aucun moyen constitutionnel d'exposer au gouvernement leur opinion en matière sociale et économique seraient ainsi à même de prendre part aux décisions et aussi aux délibérations du Conseil. En outre, le rétablissement du Conseil législatif permettrait, grâce à la participation aux travaux du Conseil des membres des deux sections de la population d'améliorer les relations entre Juifs et Arabes ⁽²⁰⁾ ».

L'expérience acquise au cours du développement du système municipal facilitera peut-être ce rapprochement qui entraînerait comme conséquence de pouvoir étendre au domaine du gouvernement central les habitudes de coopération et d'association prises au sein des administrations locales ⁽²¹⁾.

C. — LE JUDICIAIRE

L'article 9 du Mandat prévoit l'établissement en Palestine d'un système judiciaire, reposant sur la séparation entre la juridiction laïque et la juridiction religieuse. Son texte est ainsi conçu :

« Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

« Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs. »

(20) Cmd. 3692 (1930), pp. 14-15.

(21) C. P. M., 9^e session, p. 168.

Sous le régime ottoman, la loi religieuse ou loi du *chéri* était à la base de toute législation et l'on devait toujours s'y référer, en l'absence de dispositions législatives spéciales.

Depuis l'établissement du Mandat britannique, la règle inverse a été adoptée : la juridiction laïque est maintenant générale et la juridiction religieuse ne s'applique plus que dans les cas touchant à l'état des personnes.

Nous étudierons successivement le système judiciaire en vigueur en Palestine et la condition des étrangers dans ce pays.

a) *Système judiciaire en Palestine.*

D'après les clauses de la constitution palestinienne relatives au pouvoir judiciaire, on peut distinguer :

1° *Les tribunaux à compétence générale*, dont la juridiction, étendue à tout le pays, s'applique aux affaires civiles et aux affaires criminelles ;

2° *Les tribunaux à compétence limitée*, dont la juridiction ne s'étend qu'à une partie du pays ou ne s'applique qu'à certaines questions déterminées.

I. — *Juridiction générale.*

Elle comprend trois instances successives :

1° *Les tribunaux de magistrats* que le Haut-Commissaire pourra établir dans tout district et dont la juridiction sera exercée en conformité avec la loi ottomane de 1913 sur les tribunaux de magistrats et avec toute ordonnance destinée à amender cette loi (art. 39, P. O. C.) ;

2° *Les tribunaux de districts et les Cours d'Assises.*

Les tribunaux de districts également établis par le Haut-Commissaire auront juridiction :

1) *Comme tribunal de première instance*

a) Pour toutes les affaires civiles qui ne sont pas de la juridiction des Tribunaux de Magistrats qui ont compétence pour ce district.

b) Pour toutes les affaires qui ne sont pas de la juridiction de la Cour d'Assises.

II) *Comme Cour d'Appel* des Tribunaux de Magistrats, sous réserve des dispositions des ordonnances ou règlements qui pourraient être promulgués (art. 40).

3° *La Cour Suprême* siégeant comme Cour d'Appel et comme Haute-Cour de Justice.

a) *Siégeant comme Cour d'Appel* elle aura juridiction, sous réserve des dispositions de toutes Ordonnances, pour recevoir les appels des jugements rendus en première instance, par un tribunal de district ou par un tribunal foncier;

b) *Siégeant comme Haute-Cour de Justice*, elle aura juridiction pour se prononcer sur toutes les questions non contentieuses, faisant l'objet de pétitions ou de demandes, qui ne sont du ressort d'aucun tribunal et à propos desquelles il est nécessaire de prendre une décision, en vue de la bonne administration de la justice (art. 43).

D'après l'article 44, pour toutes les affaires civiles, quand le montant ou l'intérêt du litige dépasse £ E 500, il pourra être fait appel de la Cour Suprême à Sa Majesté en Conseil. L'appel sera porté dans les délais prescrits et de la façon indiquée par un règlement rendu par Sa Majesté en Conseil.

Le Palestine (Appeal to Privy Council) Order in Council, 1924 ⁽²²⁾ promulgué en exécution de ces dispositions distingue deux sortes d'appels :

a) Toutes les fois que l'affaire rentrera dans le cadre de l'article 43, l'appel sera « de droit » ;

b) Quand la Cour estimera qu'en raison de son importance particulière ou de l'intérêt public qui est mis en cause, ou pour toute autre raison, il importe de faire appel devant Sa Majesté en Conseil, afin qu'elle prenne une décision à ce sujet (art. 3).

La procédure de l'appel du Conseil Suprême au Comité judiciaire du Conseil privé garantit aux citoyens de la Palestine que leurs droits individuels seront respectés et, en même

(22) O. G., 15 décembre 1924.

temps, que les lois du Mandataire tiendront compte, à la fois, des dispositions du Mandat et des intérêts des différentes parties de la population.

L'appel devant le Comité judiciaire n'affecte en rien l'indépendance du territoire sous mandat; — de même que pour les Dominions, Colonies et Possessions composant l'Empire britannique où, théoriquement au moins, la compétence du Comité judiciaire est partout reconnue, l'appel ne constitue pas une atteinte au droit de souveraineté, mais il est une garantie de bonne administration, en même temps qu'un moyen de vérifier la conformité des lois ordinaires avec la loi constitutionnelle.

La loi applicable devant les différents tribunaux de Palestine, à l'exception des tribunaux de tribus et des tribunaux religieux sera :

1° La loi ottomane en vigueur en Palestine à la date du 1^{er} novembre 1914 et toute autre loi ottomane ultérieure qui a été ou pourrait être déclarée applicable, par voie de Public Notice (23);

2° La législation édictée par le Mandataire : Ordres en Conseil, ordonnances ou règlements en vigueur en Palestine à la date de la promulgation de la loi constitutionnelle et ceux qui pourraient ultérieurement être appliqués ou promulgués;

3° La « Common Law » et les doctrines d'équité en vigueur en Angleterre, dans la mesure où les circonstances locales permettront leur application à la Palestine (art. 46 P. O. C.).

II. — *Les tribunaux d'exception.*

Ils comprennent les tribunaux fonciers, les tribunaux de tribus et les tribunaux religieux.

(23) D'après M. Bentwich, la loi ottomane en vigueur au début de la Guerre est restée à la base du système législatif de la Palestine. A la différence des principales dispositions de la loi administrative ottomane qui ont été rapidement modifiées, le Code Civil Ottoman, le Code de procédure civile, les lois commerciales et pénales ont continué d'être appliquées avec seulement de légères modifications (Legislation of Palestine, 1918-1925. Introduction pp. 4-5). Depuis 1925, il est vrai, de nouvelles lois en matière pénale et de commerce ont été promulguées, sur le modèle des lois anglaises.

1° Les *tribunaux fonciers*, institués d'abord pour fixer les droits et titres, relatifs à la propriété immobilière, furent rendus permanents en vertu de l'article 42, lequel décide que ces tribunaux pourront être établis par le Haut-Commissaire, par Ordre en Conseil, afin de statuer, comme il sera prescrit, sur toutes les questions se rapportant aux titres de propriété.

2° Les *tribunaux de tribus* prévus à l'article 45 pour le district de Beersheba, se trouvant au sud de la Palestine, où les habitants vivent à l'état nomade et sont groupés en tribus. Le Haut-Commissaire pourra décider dans quelles autres régions il sera également nécessaire d'instituer des tribunaux de tribus.

Ces tribunaux appliqueront la loi ou la coutume de la tribu, dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec la justice naturelle et l'ordre public.

3° Les *tribunaux religieux* ; une énumération en est donnée dans le rapport sur la Palestine pour l'année 1930 ; en dehors des tribunaux religieux des communautés juives et musulmanes, il existe actuellement des tribunaux pour les communautés syriaques, melchites, maronites, arméniennes, catholiques, syriennes catholiques, grecques orthodoxes et arméniennes orthodoxes.

En application de l'article 9, § 2, du Mandat, la loi constitutionnelle décide que, sous réserve des dispositions contenues aux articles 64 à 67, les tribunaux religieux des diverses communautés seront compétents pour tout ce qui concerne le statut personnel de leurs membres respectifs. On entend par statut personnel toute action se rapportant à des questions de mariage ou divorce, pension alimentaire, fourniture d'aliments, tutelle, légitimation, et adoption de mineurs, défense de s'occuper de la propriété des personnes légalement incapables, succession, legs, testament et administration de la propriété des personnes absentes (art. 51).

La loi distingue les tribunaux religieux musulmans des tribunaux religieux juifs et chrétiens, dont la compétence pour ces derniers est exactement semblable.

Les tribunaux des communautés musulmanes appliquent le

droit religieux musulman, dont les sources principales sont au nombre de quatre :

1° *Le Coran* ;

2° *Le Sunnet* ou les traditions du prophète comprenant les paroles et les actes du prophète ;

3° *L'idjma-i-ummet* qui est l'accord sur un même point de certains jurisconsultes officiels ayant, à la même époque, donné la même solution à une même question de droit religieux ;

4° Un procédé de déduction, *Kiass*, qui consiste à appliquer par voie d'analogie, à une question de droit religieux, la solution donnée à une question semblable par le Coran (24).

D'après l'article 52, *les tribunaux religieux musulmans* ont reçu compétence exclusive :

1° pour toutes les questions se rapportant au statut personnel des musulmans, d'accord avec la loi ottomane précédemment en vigueur et tels règlements ou ordonnances qui pourraient la modifier ;

2° sous réserve des attributions reconnues au Conseil suprême pour les affaires religieuses musulmanes, en vertu du décret du 20 décembre 1921, pour toutes les questions se rapportant à la constitution ou à l'administration intérieure d'un wakf constitué au profit des musulmans, devant un tribunal religieux musulman.

A la différence des tribunaux religieux juifs ou chrétiens, lesquels ne sont compétents qu'à l'égard des membres respectifs de ces communautés appartenant à la nationalité palestinienne, les tribunaux religieux musulmans sont compétents à l'égard de tous les Musulmans se trouvant en Palestine, à quelque nationalité qu'ils appartiennent.

Les articles 53 et 54 décident que les tribunaux religieux juifs ou chrétiens auront compétence :

1° à titre exclusif, pour les questions de mariage et de divorce, de pension alimentaire et de confirmation de legs, pour les membres de leurs communautés autres que les étrangers définis à l'article 59 ;

(24) Padel et Steeg. De la législation foncière ottomane, pp. 1 et 2.

2° pour toutes les autres questions de statut personnel, quand toutes les parties en cause sont d'accord pour soumettre l'action à leur juridiction. En l'absence d'accord, le seul tribunal compétent est le tribunal civil (art. 47). La juridiction des tribunaux religieux juifs et chrétiens, contrairement à celle des tribunaux musulmans, n'est pas exclusive en cette matière; cela tient principalement à l'inégale importance dans les deux cas, de la loi religieuse, les matières faisant l'objet du droit religieux musulman ayant été généralement reproduites dans le Code civil ottoman.

Les étrangers pourront également, s'ils sont d'accord à ce sujet, porter toute question relative au statut personnel devant les tribunaux religieux de leur communauté. Toutefois, les tribunaux religieux non musulmans n'auront pas le droit de prononcer la dissolution du mariage à l'égard d'un sujet étranger (art. 65);

3° à titre exclusif pour toute question se rapportant à la constitution ou à l'administration intérieure d'un wakf ou d'une fondation pieuse constituée devant le tribunal de la Communauté, établie conformément à la loi religieuse de la communauté intéressée.

Les tribunaux civils sont chargés de donner force exécutoire aux jugements des divers tribunaux religieux (art. 56).

La constitution et la juridiction des tribunaux religieux pourront être modifiés par ordonnance ou décret du Haut-Commissaire, à l'exception des dispositions relatives à l'établissement d'un Conseil Suprême pour les affaires religieuses musulmanes (art. 57).

L'article 55 prévoit deux sortes de conflits pouvant s'élever à propos des actions portées devant les tribunaux religieux :

1° Quand une action relative au statut personnel s'applique à des personnes appartenant à différentes communautés religieuses; toute partie en cause pourra alors s'adresser au *Chief Justice*, afin qu'il décide, en se faisant assister — s'il l'estime convenable — d'assesseurs des communautés intéressées à l'action, quel tribunal sera compétent;

2° Quand une contestation s'élève sur le point de savoir si

une affaire se rapporte ou non au statut personnel ressortant de la juridiction exclusive d'un tribunal religieux.

Dans ce cas, un tribunal spécial, prévu par l'ordonnance, tranchera la difficulté.

Ce tribunal dont la composition a été fixée par l'article 8 de l'Ordonnance sur les Tribunaux de 1924 ⁽²⁵⁾, comprendra deux juges britanniques de la Cour Suprême et le Président du tribunal du degré le plus élevé de la communauté religieuse, indiqué par une partie en cause comme ayant juridiction exclusive pour l'affaire en instance ou d'un juge nommé par ce Président. Le tribunal sera présidé par le *Chief Justice* ou, à défaut, par le juge britannique de la Haute-Cour le plus ancien.

b. Conditions des étrangers en Palestine et suppression du régime des Capitulations.

Les capitulations furent abolies par le Gouvernement ottoman fin août 1914; en raison de la situation de fait, il ne pouvait être question de les rétablir en Palestine, aussi, lors du rétablissement des tribunaux, l'on décida que leur juridiction serait générale et s'étendrait à toutes les personnes, sans distinction de nationalité, à la seule exception de l'armée d'occupation, qui resta justiciable des tribunaux militaires.

L'article 8 du Mandat donna une sanction officielle à la décision prise par l'administration civile. Il y est dit, en effet:

« Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des capitulations et des usages, seront sans application en Palestine. »

Toutefois, le paragraphe 2 prévoit le rétablissement du régime des capitulations, à la fin du Mandat :

(25) Courts Ordinance, 1924, O. G., n° 117, 15 juin 1924.

« A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1^{er} août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du Mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées. »

Il semble que le rétablissement des capitulations soit en contradiction avec l'esprit du système mandataire; quand le Mandat prendra fin, le peuple du territoire sous mandat ayant été jugé capable de se conduire seul, il sera quelque peu anormal de soumettre le pays à un régime qui constitue une atteinte aux droits de souveraineté et implique une certaine méfiance à l'égard de ses institutions et de la bonne administration de la justice.

Le Conseil de la Société des Nations doit avoir préalablement émis un vote à la majorité avant que le territoire sous mandat puisse être émancipé; on ne peut, dès lors, reconnaître, d'une part, que le pays sous mandat a atteint un degré suffisant d'évolution pour « se conduire seul » et lui imposer, d'autre part, le rétablissement de la juridiction consulaire et de la protection diplomatique reconnue en vertu des capitulations ⁽²⁶⁾. Ce rétablissement s'expliquerait d'autant moins qu'en Turquie les capitulations ont été dénoncées par le Gouvernement du pays, avec l'approbation des Puissances intéressées et supprimées de façon définitive ⁽²⁷⁾.

La loi constitutionnelle, en application de l'article 9, donne aux tribunaux civils une compétence générale, sous réserve des exceptions limitativement énumérées, à l'égard de toutes les personnes se trouvant en Palestine; la juridiction de ces tribunaux, en ce qui concerne les ressortissants étrangers, est prévue à l'article 58.

(26) Voir à ce sujet C. P. M., 20^e session. Rapport au Conseil sur les conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du Mandat dans un pays placé sous ce régime, p. 229.

(27) Bentwich. *The Mandates system*, p. 42.

On entend par étranger toute personne qui est citoyen ou sujet d'un Etat européen, de l'Amérique ou du Japon.

Ne seront pas compris sous la désignation d'étrangers :

1° les habitants indigènes d'un territoire protégé ou administré en vertu d'un mandat accordé à une Puissance européenne;

2° les sujets ottomans;

3° les personnes qui ont perdu leur nationalité ottomane et n'ont pas acquis depuis une autre nationalité (art. 59).

On peut déduire de la définition donnée au mot « étranger » qu'il faut également exclure les sujets de certains pays tels que la Chine, l'Egypte, la Perse, par exemple, qui peuvent être considérés comme des étrangers, au sens de l'article 59 ainsi que les indigènes des colonies des pays européens se trouvant en Palestine.

L'étranger, dont la qualité, comme tel, aura été reconnue, pourra, s'il le désire, demander que le tribunal dont il est justiciable soit composé d'un juge britannique ou d'une majorité de juges britanniques :

1° pour les affaires criminelles, l'étranger peut demander à être jugé par un magistrat britannique, quand l'affaire ne dépasse pas un certain intérêt ou quand le délit est passible d'un emprisonnement d'au moins 15 jours; il peut faire appel devant le tribunal de district, au cas où il aurait été condamné par un magistrat palestinien à une peine d'emprisonnement quelconque, quand, en raison de son importance minime, l'affaire ne pouvait être portée devant un tribunal de district (art. 60);

2° pour les affaires civiles jugées par le tribunal de district en première instance ou en appel, tout étranger peut demander qu'un membre au moins du tribunal soit un juge britannique; d'autre part, il peut demander, pour les affaires civiles et criminelles qui viendraient en appel devant la Cour suprême, que le tribunal soit composé d'une majorité de juges britanniques (art. 63);

3° les questions contentieuses se rapportant au statut personnel des étrangers (autres que les Musulmans) seront portées devant le tribunal de district, à moins que toutes les par-

ties en cause ne soient d'accord pour que l'affaire soit soumise au tribunal religieux de leur communauté respective. Le tribunal de district sera composé du Président britannique siégeant seul et s'il s'agit d'un étranger autre qu'un ressortissant britannique, le Président pourra inviter le consul ou un représentant du consulat du pays auquel appartient l'étranger à siéger en qualité d'assesseur, afin qu'il puisse l'aider à appliquer la loi personnelle de l'étranger (art. 64);

4° les questions non contentieuses se rapportant au statut personnel des étrangers continueront d'être du ressort des consuls respectifs. En exécution de cet article, un règlement a été promulgué par le Haut-Commissaire le 1^{er} décembre 1922 afin de définir les pouvoirs des consuls à cet égard : de même que sous l'ancien régime des Capitulations, les consuls continuent d'exercer à la fois des fonctions d'officier d'état civil et des fonctions notariales.

2. — INTEGRITE TERRITORIALE. DEFENSE ET ORDRE PUBLIC

A. — FRONTIÈRES DE LA PALESTINE

Le Mandataire, en administrant un territoire sous mandat doit s'engager à respecter son intégrité territoriale; ce principe se trouve consacré à l'article 5 du Mandat pour la Palestine, qui déclare :

« Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère. »

Des dispositions semblables se retrouvent à l'article 4 du Mandat pour la Syrie et au même article du projet de Mandat pour la Mésopotamie, mais elles font défaut dans tous les territoires sous mandat des catégories B et C. Cependant, il n'en résulte aucune conséquence particulière. « En effet, soustraire tout ou partie d'un de ces territoires à l'application du régime

des mandats, par voie de cession ou d'appropriation équivaudrait à une grave atteinte à l'essence même de ce régime. En outre, ces mandats déterminent exactement les territoires auxquels ils s'appliquent, soit en délimitant avec précision leurs frontières (territoires B), soit en les désignant par leurs dénominations géographiques (territoires C). De plus, ils contiennent tous une disposition exigeant l'approbation préalable du Conseil de la Société des Nations pour toute modification des termes du mandat. Or, une amputation du territoire constituerait bien une modification de l'objet défini par les termes du mandat ⁽²⁸⁾ ».

Les mandats A ne définissent pas les frontières ; aussi, pour eux, ne pouvait-il être question du respect de l'intégrité territoriale avant que les frontières n'aient été définitivement tracées, à l'exception, pour la Palestine, de la frontière sud-ouest, laquelle suivait l'ancienne frontière de la Turquie avec l'Egypte.

Le paragraphe 1^{er} du Préambule du Mandat, reproduisant les dispositions de l'article 95 du traité de Sèvres, indique, en effet, que les frontières seront fixées d'accord entre les Principales Puissances Alliées, après l'entrée en vigueur du Mandat. Il s'exprime en ces termes :

« Considérant que les principales Puissances Alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par lesdites Puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, *dans des frontières à fixer* par les dites Puissances. »

Les frontières nord et est de la Palestine ont été fixées en vertu des conventions suivantes :

au nord, la frontière avec la Syrie avait été tracée, lors des Accords Sykes-Picot, en mai 1916, d'une façon toute conven-

(28) Van Rees. Les Mandats internationaux. II, Les Principes généraux du régime des Mandats, pp. 59-60.

tionnelle ; cette frontière ne tenait aucun compte du relief et était représentée par de simples lignes droites, à l'exemple des limites territoriales des colonies africaines ; lors de la fixation définitive de la frontière en avril 1924 ⁽²⁹⁾, l'on rattacha à la Palestine les colonies sionistes situées le plus au nord du pays ; le représentant accrédité de la France à la Commission des Mandats déclara que le Gouvernement britannique avait désiré ainsi avoir sous son mandat la Palestine historique, suivant la formule biblique, « depuis Dan jusqu'à Beersheba ⁽³⁰⁾ ».

La frontière ouest a été déterminée par l'accord du Hadda, du 2 novembre 1925, conclu entre la Grande-Bretagne et le Sultan du Nedj, complété par un accord ultérieur, signé à Jeddah, en date du 17 septembre 1927 ⁽³¹⁾.

Toutefois, le territoire dénommé Transjordanie, auquel il est fait allusion à l'article 25 du Mandat et qui devait s'étendre entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée (cette formule indiquait que la Transjordanie était alors considérée comme partie intégrante de la Palestine), est actuellement soumis à un régime très différent du reste du territoire sous mandat britannique.

Dans sa Déclaration de politique de 1922, la Grande-Bretagne, se basant sur les termes de l'article 25 qui l'autorisait, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre certaines stipulations du Mandat, décida que les clauses relatives au foyer national juif ne seraient pas applicables en Transjordanie. Depuis lors, a été institué dans ce pays un véritable régime d'administration directe. En vertu du traité signé à Jérusalem le 20 février 1928, les pleins pouvoirs de législation et d'administration reconnus au Mandataire en Palestine, seront exercés en Transjordanie par Son Altesse l'Emir art. 2) ⁽³²⁾ ; l'Emir convient d'accepter les conseils du Haut-Commissaire pour certaines questions limitativement prévues dans le traité, notamment en ce qui con-

(29) En exécution de l'accord franco-britannique du 7 mars 1923 (Cmd. 1910).

(30) C. P. M., 8^e session, p. 69.

(31) Cmd. 2951 (1927).

(32) Cmd. 3069 (1928).

cerne les relations extérieures, la politique financière, la sauvegarde des intérêts des étrangers, la liberté de conscience, ceci afin de s'assurer qu'il ne sera prise aucune mesure qui puisse être en contradiction avec les obligations contractées par la Grande-Bretagne à l'égard de ce pays.

La limite entre la Palestine et la Transjordanie a été fixée par un mémorandum britannique en date du 23 septembre 1922 (33) ; la frontière s'étend « d'un point situé à 2 milles à l'ouest de la ville d'Akaba, sur la mer Rouge jusqu'au confluent du Wadi Arab, de là, elle traverse la mer Morte, suit le Jourdain jusqu'à son confluent avec la rivière Yarmouk, puis enfin rejoint la frontière syrienne ».

La garantie de l'intégrité territoriale ne s'étend pas aux simples rectifications de frontière qui pourraient être rendues nécessaires, par exemple, en raison de l'application de conventions de bon voisinage conclues avec des pays limitrophes ; l'autorité compétente, en cas de contestation sur le point de savoir s'il s'agit d'une simple rectification de frontière ou d'une cession de territoire sera, non pas la Puissance mandataire, mais le Conseil de la Société des Nations, agissant sur avis consultatif de la Commission permanente des mandats.

La seule question concernant l'intégrité territoriale qui ait été soumise à l'examen du Conseil fut soulevée à l'occasion de la délimitation de frontière entre la Syrie et la Turquie, à la suite de la convention d'Angora, certains éléments syriens prétendant que des territoires plus ou moins importants avaient été détachés de la Turquie.

Au cours de la huitième session de la Commission des Mandats, le représentant accrédité du Gouvernement français reconnut la compétence du Conseil en cette matière mais il fut d'avis que, pour de simples rectifications de frontières, le Mandataire devait agir librement. Il y avait là une question de fait, ce que la Commission admit dans son rapport au Conseil, duquel il ressort qu'il n'y avait pas eu cession de territoire, au sens de l'article 4 du Mandat pour la Syrie (34).

(33) Cmd. 1785 (1922).

(34) C. P. M., 8^e session, p. 71.

Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner aussi le cas du vilayet de Maan, formant une partie de la Transjordanie, qui, par suite d'incertitudes sur la ligne frontière méridionale de ce territoire, a été administré pendant un certain temps par le Gouvernement du Hedjaz, mais fut réincorporé à la Transjordanie au cours de l'année 1925 ⁽³⁵⁾.

Les autres Membres de la Société des Nations ne sont pas tenus de garantir l'intégrité territoriale du pays sous mandat; l'article 10 du Pacte, en vertu duquel les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Membres de la Société, ne peut, en l'espèce, s'appliquer à la Palestine. Mais, dans ce cas, la Société des Nations interviendra, non pas en vue d'assurer le respect de l'article 10, mais en invoquant l'article 22 du Pacte qui lui donne un pouvoir général de contrôle à l'égard de tous les territoires placés sous mandat.

B. — ORGANISATION DE LA DÉFENSE ET ORDRE PUBLIC

Le Mandataire étant responsable du maintien de l'intégrité territoriale doit avoir à sa disposition toutes les forces chargées d'assurer la défense du territoire; étant également responsable du maintien de l'ordre, il doit aussi assurer la sécurité intérieure du territoire sous mandat.

D'après l'article 17, § 1^{er} :

« L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni n'entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites. »

(35) Van Rees, *op. cit.*, p. 61.

Cette disposition est basée sur le principe général que le Mandataire ne doit retirer aucun bénéfice de l'administration du territoire sous mandat et, en particulier, qu'il ne doit employer les forces recrutées dans ce territoire, que pour le maintien de la paix et la défense du pays.

Le consentement du Mandataire requis afin de pouvoir employer les forces recrutées dans le pays à d'autres fins qu'à la défense du territoire peut-il s'appliquer au cas où l'Administration locale accepterait de prendre part à une guerre dans laquelle le Mandataire serait impliqué, sans que l'intégrité territoriale du pays sous mandat soit menacée.

Il est douteux que le Conseil ait entendu donner à l'article 17 une pareille interprétation qui se trouve être en contradiction avec les principes généraux du système des Mandats et qui n'a été admise qu'en ce qui concerne le Togo et le Cameroun sous mandat français, les troupes levées dans ces territoires pouvant, en cas de guerre générale, « être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire, en dehors de la région soumise au Mandat » (article 3).

On peut comparer les dispositions de l'article 17 avec les dispositions correspondantes contenues à l'article 2 du Mandat pour la Syrie qui déclare « que les forces locales recrutées parmi les habitants du territoire (après la mise en vigueur du statut organique) relèveront ensuite des pouvoirs locaux sous réserve de l'autorité et du contrôle que le Mandataire devra conserver sur ces forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise ».

Cette réserve semble indiquer que le Mandataire a considéré que les obligations qu'il avait assumées en acceptant l'administration du territoire sous mandat ne devaient pas prendre fin quand il aurait reconnu à l'administration locale une certaine autonomie, mais, au contraire, que le devoir de tutelle qu'il avait à remplir exigeait le maintien d'un contrôle général sur l'emploi des forces indigènes.

Cette interprétation semble avoir été adoptée par le Mandataire, l'article 8 de l'ordonnance sur l'organisation de la

Force chargée de la défense de la frontière de la Transjordanie indiquant qu'elle ne pourra être employée en dehors du territoire sous mandat qu'avec l'assentiment du Haut-Commissaire et dans les cas seulement où son utilisation dans un territoire voisin serait nécessitée par la défense du territoire de la Palestine et de la Transjordanie (36).

En 1922, l'administration militaire de la Palestine et de la Transjordanie fut transférée du *War office* au Ministère de l'air; ce changement avait pour but de permettre à la Palestine de hâter le moment où elle pourrait se passer du concours du Mandataire, en matière de sécurité publique (37).

Dès les débuts de l'administration britannique, bien que l'article 17 n'ait établi aucune distinction à cet égard, le Mandataire paraît avoir confié la défense du territoire à la garnison britannique et réservé, au contraire, le soin de maintenir l'ordre, aux forces recrutées dans le pays.

Après les troubles qui survinrent en mai 1921, l'insuffisance des forces locales destinées à assurer le maintien de l'ordre ayant été amplement démontrée, le Mandataire décida de créer un corps spécial de gendarmerie, composé d'une section palestinienne et d'une section britannique.

En 1924, le Gouvernement britannique, estimant qu'il régnait en Palestine une grande tranquillité retira du pays une partie des troupes de garnison (38).

L'année suivante, la Commission des Mandats, dans son rapport au Conseil, fit savoir « qu'elle ne doutait pas que la Puissance mandataire disposerait toujours des forces locales suffisantes, par leur nature et leur nombre, pour prévenir tout trouble qui risquerait de devenir une menace pour un élément quelconque de la population (39).

En 1925, l'on décida de licencier le contingent de gendarmerie britannique; quant à la gendarmerie palestinienne, une

(36) Transjordan Frontier Force Ordinance, n° 159, 16 mars 1926.

(37) Cmd. 3530 (1930), p. 13.

(38) C. P. M., 7^e session, p. 101.

(39) *Ibid.*, 9^e session, p. 217.

partie fut chargée de la défense de la frontière de la Transjordanie et le reste fut transféré dans les forces de police.

Les sionistes exprimèrent à ce sujet leur anxiété « concernant les effets possibles des changements, dont les conséquences peuvent être très lointaines, qui ont eu lieu dans les dispositions prises pour la défense et la sécurité de la Palestine ⁽⁴⁰⁾ ».

Ils demandèrent, d'autre part, une représentation proportionnelle dans le corps de défense destiné à protéger la frontière orientale et dont les Juifs se trouvaient pratiquement exclus ⁽⁴¹⁾. Le Gouvernement britannique répondit que ce corps était ouvert à toutes les fractions de la population de la Palestine et de la Transjordanie. « Etant donné qu'il est principalement destiné à servir au delà du Jourdain... une grande partie de ses effectifs ont été recueillis dans ce territoire... les conditions de service sont d'ailleurs de nature à attirer les Arabes plutôt que les Juifs » ^(41bis).

Les événements qui survinrent en août 1929 devaient démontrer que les craintes des Juifs étaient des plus justifiées.

Comme l'a constaté la Commission d'enquête dans des développements que le Gouvernement mandataire n'a pas repoussés « les autorités se sont laissé bernier par un faux sentiment de sécurité en raison de l'absence, pendant quelques années, de tout acte ouvert d'hostilité. En conséquence, les forces ont été réduites en deçà de la marge de sécurité ⁽⁴²⁾ ».

Dans son rapport au Conseil, la Commission permanente des mandats fit savoir qu'elle n'a pu se défendre de penser « que le nombre restreint des troupes britanniques et l'insuffisance des forces de police sont les causes principales de l'extension qu'ont prise les troubles et de la gravité de leurs conséquences. Les circonstances qui ont marqué les attaques d'Hébron et de Safed suffisent à démontrer qu'à cette insuffisance est

(40) Lettre d'envoi du 1^{er} mai 1926, annexée au mémorandum sur le développement du Foyer national juif (1925-26) présenté par l'Organisation sioniste au Secrétariat général de la Société des Nations.

(41) C. P. M., 9^e session, p. 210.

(41 bis) *Ibid.*, p. 202.

(42) Cmd. 3530 (1930), p. 145.

due en grande partie la perte de nombreuses vies humaines (43) ».

A la suite des troubles d'août 1929, le Mandataire fit faire une enquête en vue de la réorganisation des forces de police; le chiffre total du corps de gendarmerie britannique affecté à la Palestine a été sensiblement augmenté (44); des dépôts d'armes placées sous scellés ont été établis afin de protéger éventuellement les colonies juives; d'autre part, ces colonies ont été subdivisées en groupes, en vue de leur défense; dans la majorité de ces groupes, il y aura un poste de police permanent et, dans presque tous, des agents de police britanniques (45). Enfin, 2 bataillons d'infanterie britanniques tiennent maintent garnison en Palestine (46).

Des mesures d'ordre législatif ont également été prises, dans le but de protéger la paix intérieure.

En vertu de la *Collective Punishment Ordinance* 1926, modifiée en 1929 (47), le Haut-Commissaire, quand il aura des raisons légitimes de craindre que la paix publique ne soit menacée dans certaines régions ou zones, pourra en faire la notification dans la Gazette officielle et décider que les forces de police cantonnées dans cette région ou zone seront augmentées dans la mesure qu'il estimera nécessaire; les frais qu'entraînera cet accroissement de forces de police seront supportés par les personnes assujetties à l'impôt de la région ou zone en question (art. 4); d'autre part, le Commissaire de district d'une région dans laquelle des délits ont été commis ou des dommages causés aux biens, du fait des habitants ou avec leur complicité, pourra, après enquête, ordonner qu'une amende collective soit imposée sur l'ensemble des contribuables de la zone ci-dessus fixée (art. 6).

Les dispositions de cette ordonnance n'affectent en rien la

(43) C. P. M., 17^e session, p. 141.

(44) L'effectif du corps de gendarmerie britannique a été porté de 175 à 600 hommes.

(45) C. P. M., 17^e session, p. 66.

(46) *Ibid.*, 20^e session, p. 74.

(47) O. G., n° 159, 16 mai 1926.

responsabilité personnelle que pourraient encourir les auteurs des délits (art. 11).

En 1930, fut promulguée une ordonnance sur les délits de sédition, qui rend passibles de condamnations tous délits contre le gouvernement, la constitution et l'ordre public.

D'après l'article 12, toute personne qui publie ou reproduit un compte rendu, un rapport ou une rumeur publique qu'elle sait ou a des raisons de savoir erroné, dans le but d'alarmer le public ou de troubler la paix, sera passible d'un emprisonnement de 3 ans.

L'article 24 donne une définition des réunions illégales, lesquelles peuvent raisonnablement amener des personnes se trouvant dans le voisinage à craindre que la conduite des membres de la réunion puisse troubler l'ordre public ou bien, que, sans motifs plausibles, elle n'encourage d'autres personnes à le faire. Tous les membres présents à la réunion seront passibles d'un emprisonnement de 2 ans.

De plus, pour le jugement des affaires résultant des troubles de 1929, une ordonnance a été rendue, d'après laquelle les pouvoirs d'un tribunal de district ont été dévolus à un juge britannique unique et les pouvoirs de la Cour des assises criminelles à 2 juges britanniques, cela sous réserve qu'un seul juge britannique connaîtra des appels d'un magistrat britannique ⁽⁴⁸⁾.

C. — DROIT DE PASSAGE DU MANDATAIRE

Le dernier paragraphe de l'article 17 établit au profit du Mandataire une sorte de servitude internationale. Il y est dit, en effet :

« Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements. »

(48) C. P. M., 17^e session, p. 94.

Cette disposition a pour but de permettre au Mandataire d'assurer le maintien de l'ordre et le respect de l'intégrité territoriale mais elle ne comporte pas pour lui le droit de se servir du territoire de la Palestine comme base en vue d'opérations militaires ou navales qui ne seraient pas destinées uniquement à la défense du territoire; d'autre part, il convient de signaler que l'article 11 implique seulement l'établissement d'un droit de passage d'une nature spéciale et n'autorise nullement le Mandataire à installer des points d'appui fortifiés, à moins que des raisons de sécurité ne rendent ces mesures absolument nécessaires.

Des difficultés à ce sujet peuvent surtout s'élever en cas de guerre; le fait pour un belligérant d'utiliser le territoire sous mandat comme base d'opérations militaires entraînerait pour conséquence d'engager automatiquement ces territoires dans les guerres que soutiendrait la Puissance mandataire.

Le mandat pour la Syrie et le projet de mandat pour l'Irak contiennent des dispositions semblables à celles de l'article 17, § 3; de même, le traité signé le 20 février 1928 entre la Grande-Bretagne et l'Emir de Transjordanie indique à l'article 16 que l'Emir s'engage à accorder toutes facilités en vue des mouvements des forces britanniques..., du transport et de l'approvisionnement en combustible, artillerie, munitions et vivres par route, chemin de fer, cours d'eau et dans les ports de Transjordanie; dans l'énumération de ces termes, une latitude plus grande que pour la Palestine est laissée au Mandataire, en ce qui concerne l'utilisation du territoire, en vue d'opérations militaires éventuelles.

Cette tendance se trouve être confirmée et développée dans le traité d'alliance conclu à Bagdad le 30 juin 1930 entre la Grande-Bretagne et l'Irak; le roi de l'Irak reconnaît, en effet, à l'article 5, que dans l'intérêt commun des deux parties contractantes, il convient d'assurer, en toutes circonstances, la sécurité des communications entre les différentes parties de l'Empire britannique; ce traité, il est vrai, est destiné à être mis en vigueur quand l'Irak sera devenu complètement indépendant et libre, par conséquent, de signer tous traités et con-

ventions, mais on peut se demander si la conclusion d'un traité d'alliance entre l'ancien territoire sous mandat et la Puissance précédemment chargée du Mandat est bien conforme à l'esprit de l'article 22 qui devait avoir principalement pour but l'instauration d'un régime qui impliquerait, pour les territoires placés sous mandat, l'exclusion définitive des rivalités économiques et politiques.

3. — FINANCES PUBLIQUES

OBLIGATION DU MANDATAIRE ET AUTONOMIE FINANCIÈRE

Le mandat palestinien ne contient aucune disposition particulière relative à la gestion financière du pays. Toutefois, le principe de l'autonomie financière est à la base même du régime du mandat et l'on ne saurait concevoir qu'un territoire sous mandat puisse être guidé vers l'indépendance pleine et entière, à moins que les finances locales ne soient distinctes de celles de l'Etat mandataire.

L'article 22 du Pacte indique que la Puissance mandataire sera choisie notamment en raison de ses ressources ; cela signifie « qu'on en a inféré qu'elle serait ainsi mieux que tout autre en mesure de faire face aux obligations premières du mandat ⁽⁴⁹⁾ » mais n'implique nullement :

1° que l'activité du Mandataire doive, sous ce rapport, cesser d'être désintéressée ;

2° que l'on ait entendu imposer au Mandataire la charge d'entretenir le territoire à ses dépens.

Cette opposition entre les deux tendances a été soulignée en ces termes par le représentant de la France, M. Duchêne, au cours de la séance de la Commission des Mandats du 15 juin 1926 : « La première, c'est que l'Etat mandataire, du fait qu'il a un mandat de la Société des Nations, qu'il exerce une tutelle sur un territoire, peut et même jusqu'à un certain

(49) C. P. M., 11^e session, p. 172.

point, doit prêter une assistance financière à ce territoire. La seconde conception, c'est que le territoire doit vivre de ses propres ressources et avoir un système financier complètement distinct des finances de l'Etat mandataire ⁽⁵⁰⁾ ».

En vertu du premier principe, le Mandataire chargé d'assurer la bonne administration du territoire sous mandat, eut à faire face, au cours des premières années, aux dépenses entraînées par la défense du territoire et le maintien de la sécurité publique, ainsi que par l'exécution des travaux publics les plus importants; en outre, il consacra des sommes considérables au rachat de lignes de chemins de fer construites pendant la guerre et au cours de la période d'occupation militaire, dont, en particulier, la ligne de Jérusalem à Jaffa, appartenant à une compagnie française.

Au début de l'Administration britannique, la Palestine constitua une charge pour la trésorerie britannique dans la même mesure que les autres territoires pour lesquels il a été nécessaire d'engager au commencement de la période d'occupation des dépenses de premier établissement relativement élevées. Mais, par la suite, la plupart des avances de la trésorerie britannique ont été remboursées et les budgets de ces dernières années ont tous laissé un excédent de recettes disponible.

Il est de l'intérêt du territoire sous mandat de ne recourir aussi rarement que possible à l'appui financier de la Puissance mandataire, en raison du caractère précaire du mandat et de la difficulté qui en est la conséquence, de trouver des capitaux pour aider au développement économique du pays; en outre, l'indépendance ne pourra être accordée, par la suite, au pays sous mandat qu'à la condition que le Gouvernement du nouvel Etat puisse assurer et garantir les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire.

En second lieu, la Palestine doit subvenir elle-même aux dépenses de l'Administration mandataire, les excédents bud-

(50) Van Rees. Les mandats internationaux. II, Les principes généraux du régime des mandats, pp. 216-217.

gétaires étant laissés à sa disposition; ces excédents, toutefois, peuvent être employés à rembourser le Mandataire des avances qu'il a faites au territoire sous mandat; la Puissance mandataire n'est pas tenue d'exiger le remboursement des avances, mais il ne lui est pas interdit de le faire; il est logique, en effet, que la Puissance mandataire puisse rentrer dans ses avances, quand le territoire sous mandat est en mesure de les rembourser, sans nuire à son développement ⁽⁵¹⁾.

Tous les revenus du territoire doivent être employés uniquement dans son intérêt; le Mandataire ne peut user de ses pleins pouvoirs de législation et d'administration, de quelque manière que ce soit, afin de retirer de sa gestion un profit matériel exclusif. « Il est extrêmement important de donner aux habitants du territoire sous mandat la contre-partie des taxes acquittées par eux, en dépenses consacrées au développement agricole, à l'hygiène, à l'enseignement... ⁽⁵²⁾ ». Seules certaines dépenses effectuées par le Mandataire hors de la Palestine ne seront pas remboursables; il en est ainsi notamment des frais de l'Administration à Londres, de la protection diplomatique et consulaire, etc.

Le problème financier à résoudre consiste à trouver les ressources nécessaires — sans imposer de charges excessives à un pays de faible superficie et peu développé, au point de vue économique — afin de subvenir aux dépenses courantes d'administration, de couvrir les frais relativement élevés qu'entraîne le maintien des forces chargées d'assurer la sécurité publique, de rembourser les dettes de nature diverses dont le service incombe à la Palestine, en vertu de traités ou autrement et de payer les intérêts et l'amortissement des emprunts consentis à la Palestine ⁽⁵³⁾ ⁽⁵⁴⁾.

(51) C. P. M., 11^e session, p. 173.

(52) *Ibid.*, 3^e session, p. 38.

(53) Palestine Report, 1927, pp. 4 et 5.

(54) Signalons, à propos de l'autonomie financière de la Palestine, qu'un Ordre en Conseil en date du 7 février 1927 (Currency Notes Ordinance 1927), complété par des Ordonnances de 1927 et de 1929, établit les bases légales de la frappe de la monnaie palestinienne qui remplaça la monnaie égyptienne en circulation, à partir du 1^{er} novembre 1927. L'unité de

Nous étudierons successivement la question des dépenses relatives à la sécurité publique et celle des emprunts et avances consentis à la Palestine.

A. — DÉPENSES MILITAIRES

Au cours des premières années, l'Administration subvint entièrement à l'entretien des troupes chargées d'assurer la défense du territoire (55). C'était là une solution des plus équitables. « Il était normal que les dépenses d'occupation, de même que les dépenses de guerre, fussent supportées uniquement par la Puissance mandataire, en sa qualité de participante à la Guerre de 1914-1918 (56) », au contraire des avances des Puissances mandataires nécessitées par les besoins de l'administration pendant la période d'occupation militaire qui peuvent être, avec raison, imputées au débit du territoire (57).

Le paragraphe 2 de l'article 17 du Mandat souligne, à ce sujet, le devoir qui incombe au Mandataire. Il y est dit, en effet :

» Aucune disposition de cet article (relatif au recrutement volontaire des forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre ainsi qu'à la défense du pays) n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine. »

mesure est la £ palestinienne (divisée en 1.000 mils), équivalente en valeur à la £ anglaise).

Un *Currency Board* a été institué afin de s'occuper de toutes les questions relatives à l'émission des billets et au contrôle de la circulation monétaire.

(Voir *Palestine Report*, 1928, pp. 15 à 17).

Au 31 mars 1931, le total de l'argent et des billets en circulation s'élevait à £ P. 2.369.604.

(55) Les dépenses résultant de l'entretien des troupes d'occupation qui étaient de £ 3.155.000 au cours de l'exercice 1921-1922 furent progressivement réduites et l'estimation pour 1925-26 est de £ 640.000 seulement... En dehors du coût d'entretien de la garnison, la Trésorerie britannique n'a jamais eu à accorder aucune subvention à la Palestine (Colonial, n° 15, p. 5).

(56) C. P. M., 10^e session, p. 179. Mémoire du marquis Théodoli.

(57) C. P. M., 11^e session, p. 190.

Ce paragraphe précité indique que le Mandataire doit subvenir en premier lieu aux dépenses qu'entraîne l'entretien des troupes qu'il maintient en Palestine mais qu'il lui est permis de demander à l'administration locale d'y contribuer, cette contribution étant limitée aux moyens financiers du pays.

Le budget de la Transjordanie est distinct de celui de la Palestine; en ce qui concerne le corps militaire créé en 1927, chargé d'assurer la défense de la frontière de Transjordanie, le Gouvernement britannique décida que les frais seraient partagés par la Palestine et la Transjordanie, en proportion de leur capacité de paiement; il fixa les parts, pour la Palestine, aux cinq sixièmes et pour la Transjordanie au sixième seulement; le représentant accrédité du Gouvernement britannique déclara, au cours de la onzième session de la Commission des Mandats, que cet arrangement n'était pas déraisonnable, la défense de la Palestine devant être, en grande partie, assurée en Transjordanie, la milice peut être considérée comme une assurance contre toute difficulté à la frontière orientale de la Palestine (58).

La thèse du représentant britannique était des plus contestables; en fait, la Palestine supportait la presque totalité d'un corps de défense chargé d'assurer la protection d'une frontière commune à deux territoires. En 1930, le Gouvernement britannique décida, en conséquence, de réduire la contribution palestinienne au quart des dépenses courantes de la force frontière de Transjordanie et à la totalité des dépenses de capital encourues par cette force en Palestine; d'autre part, le Gouvernement britannique devait assumer la totalité des dépenses de capital en Transjordanie et les trois quarts des dépenses courantes (59).

Depuis le 1^{er} avril 1927, l'Administration de la Palestine a remboursé au Gouvernement britannique l'excédent des dépenses qu'entraînait l'entretien des troupes britanniques se trouvant en Palestine sur le coût d'entretien des mêmes troupes, au cas où elles auraient tenu garnison en Grande-Breta-

(58) C. P. M., 11^e session, p. 124.

(59) *Ibid.*, 20^e session, p. 103.

gne. Les mêmes dispositions devront s'appliquer à la Transjordanie dès que les ressources financières du pays le permettront (art. 11 du traité conclu le 20 février 1928 entre la Grande-Bretagne et l'Emir de Transjordanie).

B. — EMPRUNTS, AVANCES ET PLACEMENTS

La question des obligations financières assumées par les territoires sous mandat a fait l'objet de nombreuses discussions, au cours de diverses sessions de la Commission permanente des mandats.

En raison du caractère précaire du mandat et de l'incertitude quant au régime qui pourrait succéder au régime actuel, les milieux financiers éprouvèrent, dès le début, un sentiment de méfiance à l'égard des placements de capitaux dans les territoires sous mandat.

La Commission des Mandats déclara, dans son troisième rapport au Conseil :

« L'opinion semble s'être accréditée dans certains milieux que le mandat est révocable et cette conception venant s'ajouter à la possibilité d'une cession ou d'un transfert volontaire est considérée par certains comme constituant un vice de titre de possession, qui ferait obstacle au placement de capitaux privés dans le pays. Cette opinion peut, d'autre part, empêcher la Puissance mandataire de garantir des emprunts ou de consentir des avances considérables pour le développement d'un territoire sous mandat, sans un gage tangible qui lui donnerait une hypothèque permanente sur les chemins de fer, les ports et autres entreprises d'un intérêt vital pour le territoire. »

En ce qui concerne l'application du mandat pour la Palestine, deux questions se trouvaient ainsi posées :

1° afin de permettre au Mandataire de consentir des avances et de garantir un emprunt et ainsi d'obtenir des conditions d'émission plus favorables, est-il possible à la Société des Nations de notifier que, dans l'éventualité très improbable d'un transfert de mandat, le nouveau mandataire sera lié par toutes les conditions de garantie des emprunts et des contrats

conclus par le mandataire démissionnaire, ce dernier ayant droit à une indemnité raisonnable à prélever sur les ressources du territoire sous mandat, ou à verser par le nouveau mandataire pour toutes dépenses de capital effectuées en vue de certains travaux que la Société des Nations pourra spécifier ?

2° est-il admissible que, sans la sanction expresse du Conseil de la Société, une Puissance mandataire puisse hypothéquer, en nantissement d'un emprunt, des travaux exécutés dans un territoire sous mandat, attendu que ces travaux, étant la propriété dudit territoire, se trouveraient de ce chef donnés en gage et exposés à passer au Mandataire ⁽⁶⁰⁾ ?

L'article 28 du Mandat pour la Palestine qui fait allusion à la *première question* déclare :

« Au cas où prendrait fin le Mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société des Nations... usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières, légitimement contractées par l'Administration de la Palestine, pendant la durée du mandat... »

Le même article, dans le projet de mandat, était ainsi rédigé : « Au cas où prendrait fin le mandat... le Conseil de la Société des Nations devrait prendre telles mesures qui paraîtraient nécessaires... » ; le changement apporté à cet article est dû à une intervention du Secrétaire général qui fit observer que le Conseil n'avait point assumé jusqu'alors d'autres obligations d'ordre financier ⁽⁶¹⁾ ; les mêmes modifications furent apportées aux projets de mandat pour la Syrie et l'Irak.

L'absence de dispositions semblables pour les mandats B et C amena la Commission des Mandats à suggérer au Conseil de faire une déclaration relative aux emprunts, avances et placements de capitaux dans les territoires sous mandat.

(60) C. P. M., 3^e session, rapport au Conseil.

(61) J. O., août 1922 (2^e partie), p. 822.

Après de laborieuses discussions, le projet de résolution suivant fut inséré dans le sixième rapport de la Commission au Conseil :

« Le Conseil,...

« 1. — Déclare que les obligations assumées par une Puissance mandataire dans un territoire sous mandat et les droits de toute nature régulièrement acquis sous son régime ont, en tout état de cause, la même validité que si la Puissance mandataire était souveraine ;

« II. — Décide :

« a) Que dans l'éventualité de la cession d'un mandat ou dans celle, si invraisemblable qu'elle soit, de son transfert à une nouvelle Puissance mandataire, le Conseil, sans l'approbation duquel un tel changement ne saurait s'effectuer, n'accordera pas cette approbation sans s'être assuré, au préalable, que le nouveau Gouvernement qui sera chargé de l'administration du territoire accepte de veiller à l'exécution des obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire et d'assurer le respect de tous les droits régulièrement acquis sous le régime de cette dernière ;

« b) Que, de plus, le Conseil, une fois le changement opéré, continuera d'user de toute son influence pour assurer l'exécution de ces obligations, ainsi qu'il a déjà été expressément prévu dans les mandats pour la Syrie et le Liban, et pour la Palestine. »

Ces déclarations qui ont été approuvées par le Conseil, presque sans modification, paraissent de nature à apaiser les doutes qui ont pu s'élever, dans certains milieux, quant à la sécurité des placements effectués dans les territoires sous mandat.

Le crédit dont jouit le Mandataire peut ainsi bénéficier au territoire sous mandat qui, sans son intervention, n'en posséderait aucun ; « le principal service que le Mandataire puisse lui rendre, à cet égard, c'est de lui donner le moyen d'emprunter ⁽⁶²⁾ ».

Toutefois, la situation de la Palestine, sous ce rapport, est absolument unique. Les capitaux investis en Palestine pro-

(62) C. P. M., 11^e session, p. 174.

viennent principalement, en effet, de sommes recueillies par l'Agence juive, laquelle est chargée « d'assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du Foyer national juif » ; les dépenses qu'elle effectue, par l'intermédiaire de ses différents services sont consacrées à la colonisation agricole, à l'instruction publique, à l'hygiène et à l'achat de terres, généralement effectué par les soins du Fonds National juif. Au cours de l'exercice 1929-1930, l'Agence a dépensé, au total, en Palestine, une somme évaluée à £ P. 764.000 ⁽⁶³⁾ et, en outre, elle a consacré également une somme de £ 433.000 à des dépenses de reconstruction ; de plus, elle contrôle, directement ou indirectement, un certain nombre d'entreprises, ayant un capital social important, chargées, par exemple, d'effectuer des travaux publics dans le pays ou d'assurer la mise en valeur de ressources minières.

D'autre part, des sommes considérables ont été investies par des immigrants juifs, possédant des moyens indépendants d'existence et qui ont créé ou développé des industries nouvelles dans le pays.

La deuxième question qui consiste à savoir si une Puissance mandataire peut hypothéquer en nantissement d'un emprunt certains travaux publics tels que des chemins de fer, des routes, des ports, a également fait l'objet de longues discussions au cours de plusieurs sessions de la Commission permanente des mandats.

D'un côté, le représentant britannique proposa « que la garantie de tout emprunt ou avance consentis par le mandataire ou souscrits par le public, consiste obligatoirement en une première hypothèque sur les recettes du territoire sous mandat et, qu'en aucun cas, elle ne puisse prendre la forme d'un privilège ou d'une hypothèque garantie par un chemin de fer particulier ou par toute autre entreprise de travaux publics, impliquant un droit de propriété ou de contrôle sur ledit chemin de fer ou ladite entreprise ⁽⁶⁴⁾ ».

(63) Un tiers environ du total des dépenses effectuées par l'Administration de Palestine, qui s'élèvent pour l'exercice 1930 à £ 2.536.000 (Palestine Report, 1930, p. 32).

(64) C. P. M., 5^e session, p. 177.

L'on fit valoir, à ce sujet, deux arguments différents :

1° si un élément d'actif, d'importance primordiale, du territoire sous mandat — tel qu'une voie ferrée de grande communication — constituait la garantie d'avances ou de prêts consentis par la Puissance mandataire, cette dernière acquerrait de ce fait, sur le territoire, une main-mise qui équivaldrait à l'annexion, ce qui est contraire aux principes du Pacte ;

2° si, d'autre part, cette ligne de chemin de fer devenait propriété d'obligataires étrangers, il s'ensuivrait que tout transfert du mandat ou toute renonciation du mandataire deviendrait impossible, car le nouveau Gouvernement ou le nouveau mandataire serait mis dans l'impossibilité d'exercer son contrôle sur des services publics essentiels (65).

La thèse inverse fut soutenue par M. Van Rees, Vice-Président de la Commission permanente des mandats, qui prétendit que le Mandataire avait le droit de prendre des biens particuliers en gage, en nantissement d'un emprunt :

1° tout d'abord, le Mandataire n'est pas devenu propriétaire de ces biens; ils continuent, comme auparavant, leur rôle d'utilité publique, contribuant au développement du pays;

2° les biens pris en gage, quoique grevés d'une hypothèque au profit du Mandataire, ne passent pas, par ce fait, au prêteur; ils ne lui appartiennent pas, tant qu'ils n'ont pas été exécutés et que le prêteur ne s'en est pas rendu acquéreur;

3° il dépend d'ailleurs du nouveau mandataire de faire cesser de suite toute relation entre ces biens et le précédent mandataire, en lui remboursant ses avances et prêts (66).

Quoi qu'il en soit, la question se pose rarement en pratique; on se demande, en effet, quelle considération pourrait pousser une Puissance mandataire à gager une créance, alors qu'elle a la libre disposition de toutes les ressources de son débiteur.

Les fonds mis par le Mandataire à la disposition de la Palestine ont été principalement représentés par des dépenses en

(65) *Ibid.*, 5^e session, p. 177.

(66) C. P. M., 6^e session, p. 150.

capital, relatives à la construction de routes, chemins de fer, travaux publics effectués au cours de la période d'occupation militaire. Il était assez naturel, ces dépenses ayant été faites, tout au moins au début, au profit exclusif de la Puissance mandataire, que cette dernière accordât au territoire sous mandat de grandes facilités pour le remboursement du capital ainsi prêté, ce qui fut le cas, en pratique.

A la date du 15 décembre 1926, le Gouvernement britannique promulgue un décret intitulé « The Palestine and East Africa Loan Act 1927 », relatif à l'émission d'un emprunt, destiné, pour ce qui concerne la Palestine, d'une part, au remboursement des dettes de la Palestine au Mandataire et, d'autre part, à l'exécution de certains travaux publics; l'émission de l'emprunt fut faite en décembre 1927 par la Banque d'Angleterre et le produit a été uniquement garanti sur les revenus généraux de la Palestine; cette disposition était conforme à la doctrine exprimée par le représentant britannique et se trouvait d'autant plus justifiée qu'il semblait inutile, en raison des excédents budgétaires des précédentes années, de prendre des garanties supplémentaires.

La valeur des biens, consistant en chemins de fer, routes, etc., construits par le Gouvernement britannique pendant la guerre, ayant été estimée à un peu plus de £ 2.000.000, l'on décida qu'une somme de £ 1.000.000 serait prélevée sur le produit de l'emprunt, à titre de règlement définitif de la dette de £ 2.000.000, représentant les biens dont il vient d'être parlé (67) — voir note (68).

D'autre part, afin d'assurer la réalisation du plan de développement et de mise en valeur du pays, annoncé dans sa Déclaration de politique de 1930, le Gouvernement britanni-

(67) C. P. M., 9^e session, p. 178.

(68) Le surplus fut réparti comme suit :

Remboursement pour rachat et constructions de voies ferrées	£ 1.640.000
Construction de port et travaux d'extension à des ports existants.	£ 1.115.000
Bâtiments publics, télégraphe, téléphone, cadastre	£ 745.000
	£ 3.500.000

(Palestine Loan Ord., 1927, Schedule).

que proposa d'émettre, sous sa garantie, un second emprunt de £ 2.500.000. Le produit de cet emprunt devait être principalement consacré à des travaux d'irrigation, de drainage... susceptibles d'accroître la capacité de production du pays et l'on pourra raisonnablement envisager l'installation de 10.000 familles sur les terres, quand le plan sera achevé. Au cours du débat consacré à la Palestine qui eut lieu le 18 novembre 1930 à la Chambre des Communes, le Docteur Drummond Shiels, ministre des colonies, déclara « que la Trésorerie britannique devra faire face, pendant les premières années, au service et à l'amortissement de l'emprunt, mais que la plus grande partie pourra en être, plus tard, facilement remboursée, par suite de l'accroissement de la productivité du sol, lorsque la colonisation et la culture intensive se seront développés.

En raison de circonstances financières défavorables, l'emprunt n'a pu être mis en souscription jusqu'à présent; il convient d'ailleurs de dire que des travaux d'étude sont actuellement en cours et qu'aucune mesure ne sera vraisemblablement prise avant le dépôt attendu du rapport sur la mise en valeur et la colonisation du sol.

Le budget de la Palestine a également à assurer pour sa part le service de l'*ancienne dette ottomane au 1^{er} novembre 1914*, qui lui incombe, ainsi qu'aux autres territoires détachés de l'Empire ottoman, en vertu de l'article 241 du traité de Sèvres, remplacé par l'article 46 du traité de Lausanne.

D'après ce dernier traité, le montant de la part qui incombera à chacun des Etats détachés de l'Empire ottoman devra être, par rapport au montant total réparti entre eux, dans la même proportion que le revenu moyen du territoire détaché, par rapport au revenu moyen total de l'Empire ottoman, pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912 (art. 51, 2°).

Les annuités seront exigibles à partir du 1^{er} mars 1920. Toutefois, les sommes dues après cette date et avant la mise en vigueur du traité seront payées sans intérêt au moyen de 20 annuités égales à compter de cette date (art. 59, § 1^{er}).

L'article 48 du traité indique que les Etats détachés de la

Turquie devront donner au Conseil de la dette des gages suffisants pour assurer le paiement de leur part ; cette disposition — qui n'avait pas pour objet d'établir une hypothèque sur certains revenus nettement définis — permit au Gouvernement palestinien de comprendre dans son budget général le service de la part de la dette ottomane lui incombant.

D'après le Traité de Lausanne, le Gouvernement de la Palestine devait assurer le service de la dette publique ottomane pendant 20 années, la première annuité étant de £ 186.000 et devant aller en diminuant, par suite de l'amortissement progressif ⁽⁶⁹⁾.

En 1928, le Gouvernement palestinien, ayant pu acquérir un grand nombre d'obligations turques, fut à même de conclure un nouvel arrangement avec le Conseil de la dette, en vertu duquel la Palestine a été tenue quitte de toute dette, moyennant des versements en espèces, qui doivent s'élever, au total, à £ 820.000 ⁽⁷⁰⁾ » ; le montant de la Dette n'a pas été réduit, mais on a trouvé le moyen de l'acquitter à bon compte ⁽⁷¹⁾.

4. — APPLICATION DES TRAITES ET CONVENTIONS A LA PALESTINE

En raison du statut national distinct des territoires sous mandat, les traités et les conventions internationales conclues par le Mandataire ne s'appliquent pas de plein droit à la Palestine.

Il en résulta, au début, cette conséquence que les habitants des territoires sous mandat virent interdire aux produits de leur industrie l'accès des marchés étrangers, ouverts aux marchandises provenant de l'Etat mandataire. Cet état de choses, s'il n'y avait été porté remède, aurait pu constituer une

(69) Palestine report 1928, p. 4.

(70) *Ibid.*

(71) C. P. M., 15^e session, p. 98.

entrave sérieuse au développement des territoires sous mandat (72).

A la différence des colonies, auxquelles s'appliquent de plein droit tout traité ou convention conclus par la métropole, à moins que l'exclusion de la colonie ne soit expressément stipulée, pour les Mandats C, aucune extension de conventions internationales, soit générales, soit particulières à ces territoires, n'a été prévue, et, en ce qui concerne les mandat B, seule l'extension à ces territoires du bénéfice des conventions *générales* a été imposée (73).

Au cours de la sixième session, la Commission permanente des mandats, soucieuse de mettre fin à l'état d'infériorité dans lequel se trouvaient placés les habitants des territoires sous mandat, soumit au Conseil la résolution suivante, qui fut adoptée, avec de légères modifications :

Le Conseil,

« 1. — Prie les Puissances mandataires, ainsi que tous les Etats, Membres ou non de la Société des Nations, qui ont conclu avec les Puissances mandataires des conventions ou traités particuliers de vouloir bien convenir que le bénéfice de ces conventions ou traités sera étendu aux territoires sous mandat, pour autant que les circonstances rendent une telle extension possible ou opportune, et que les dispositions de ces accords internationaux soient compatibles avec les prescriptions du Pacte et du Mandat ;

« 2. — Prie les Puissances mandataires de vouloir bien, sous les réserves susdites, introduire dans les conventions ou traités particuliers qu'elles concluront à l'avenir, une clause prévoyant la possibilité de leur application au territoire sous mandat (74). »

D'autre part, la Commission des Mandats, à différentes reprises, demanda aux Puissances de lui faire parvenir la liste des conventions et traités en vigueur dans le territoire sous mandat.

Les rapports de la Grande-Bretagne sur l'Administration

(72) C. P. M., 3^e session, p. 28.

(73) Van Rees. Les mandats internationaux, II. Les principes généraux du régime des mandats, p. 35.

(74) C. P. M., 6^e session, pp. 169 à 171.

de la Palestine et de la Transjordanie, contiennent, depuis quelques années, des renseignements extrêmement détaillés à ce sujet. Le rapport pour l'année 1930 distingue les traités et conventions que la Palestine a conclus directement et ceux auxquels elle a adhéré par l'entremise de la Puissance mandataire.

A. — TRAITÉS ET CONVENTIONS CONCLUS DIRECTEMENT PAR LA PALESTINE

Dans cette catégorie rentrent :

D'une part, un certain nombre de conventions ou d'accords, parmi lesquels nous pouvons citer, notamment : une convention de bon voisinage avec la Syrie, signée le 2 février 1926, dont les termes ont été arrêtés par la France et la Grande-Bretagne, agissant l'une et l'autre pour le compte du territoire placé sous leur mandat et un accord relatif à l'échange des mandats conclu le 10 janvier 1922 entre l'Administration des Postes du Royaume-Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande et l'Administration des Postes de Palestine ;

D'autre part, un accord douanier conclu le 4 mai 1929 avec la Syrie, par application du dernier alinéa de l'article 18 du Mandat, qui autorise l'Administration de la Palestine, sur le conseil du Mandataire, à conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire, en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

B. — TRAITÉS ET CONVENTIONS AUXQUELS LA PALESTINE A ADHÉRÉ PAR L'ENTREMISE DE LA PUISSANCE MANDATAIRE

Cette catégorie comprend :

Les conventions générales internationales, les traités d'extradition et autres traités et les traités de commerce auxquels la Grande-Bretagne a adhéré pour le compte de l'Administration de la Palestine.

1° *Conventions générales internationales.* — Le devoir qui incombe à cet égard au Mandataire résulte des dispositions des articles 19 et 20.

En vertu de l'article 19 :

« Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle. »

L'article 20 ajoute :

« Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesures d'utilité commune, qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes. »

Parmi les conventions internationales auxquelles la Grande-Bretagne a adhéré pour le compte de la Palestine, nous pouvons citer :

1. — La convention internationale relative à la protection de la propriété littéraire et artistique (1924) ;
2. — La convention internationale relative à la suppression de l'opium (1924) ;
3. — La convention relative à la liberté du transit (1924) ;
4. — La convention relative à la simplification des formalités douanières (1924) ;
5. — La convention relative au régime international des chemins de fer (1925) ;
6. — La convention internationale sanitaire (1928) ;
7. — La convention internationale pour la suppression de la traite des blanches (1930), à laquelle la Palestine n'a pas adhéré expressément, mais les dispositions de cette convention ont été mises en vigueur dans le territoire sous mandat,

par une ordonnance promulguée en 1925 « *The Criminal Law Amendment Ordinance* » ;

8. — La convention relative à la réglementation de la navigation aérienne (1930) ;

9. — La convention postale universelle (1930).

Il résulte de cette énumération que certaines conventions internationales importantes, notamment la convention relative au trafic des armes et munitions, à laquelle l'article 19 du mandat fait allusion et celle qui se rapporte au trafic des boissons spiritueuses, n'ont pas encore été appliquées à la Palestine.

Toutefois, dans l'ensemble, le Mandataire a adhéré jusqu'à présent, pour le compte de la Palestine, aux conventions internationales les plus importantes.

2°. — *Traités d'extradition.* — En 1921 et 1922, des conventions provisoires d'extradition furent directement conclues par l'Administration de la Palestine avec la Syrie et l'Egypte ; en raison de l'état d'insécurité qui prévalait alors en Palestine, ainsi qu'en Syrie, ces accords avec les pays les plus voisins, présentaient un intérêt tout particulier.

A l'égard des autres pays, l'article 10 du Mandat déclare :

« En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine. »

Une ordonnance relative à l'extradition fut promulguée en 1924 (*74bis*) ; ses dispositions étaient entièrement nouvelles dans le pays : à cause du régime des Capitulations, l'extradition n'était pas, en effet, sous l'Empire ottoman, une fonction de l'Etat.

D'après l'article 4 de l'Ordonnance :

« Les dispositions de tout accord conclu entre la Grande-Bretagne et une Puissance étrangère, relatives à l'extradition sur le territoire de cet autre état d'un contumax réfugié dans le Royaume-

(74 bis) O. G. n° 115, 15 mai 1924.

Uni seront considérées comme devant être appliquées à la Palestine, dans la mesure où elles s'appliqueraient à toute demande d'extradition du Royaume-Uni, d'un contumax réfugié sur ce territoire et qui dans cet autre Etat aurait été inculpé d'un délit, ou condamné à une peine pouvant donner lieu à la procédure de l'extradition. »

Une affaire d'extradition qui fut d'abord portée devant les tribunaux de Palestine, puis en appel devant le Comité judiciaire du Conseil privé, donna lieu à d'intéressantes discussions sur le sens et la portée de l'article 10 du Mandat et de certaines dispositions de l'ordonnance précitée.

Le Conseil judiciaire du Comité privé admit l'appel contre une décision de la Haute-Cour de Palestine, rejetant la demande des pétitionnaires (Goralschwili et consorts) qui avaient invoqué un droit d'*habeas corpus*, au cours d'une procédure intentée contre eux, afin d'obtenir leur extradition sur le territoire italien, sous l'inculpation de complicité pour banqueroute frauduleuse commise dans ce pays ; pourtant les pétitionnaires étaient en possession de certificats de nationalité palestinienne, et il était difficile d'admettre qu'ils échappaient à l'application du traité d'extradition conclu en 1873 entre la Grande-Bretagne et l'Italie, dont l'article 3 stipulait que les sujets des parties contractantes ne pouvaient être extradés.

La Haute-Cour de Justice prétendit qu'en appliquant à la Palestine le traité anglo-italien, l'on avait entendu que le bénéfice de l'article 3 serait réservé aux seuls sujets britanniques, les dispositions relatives à l'extradition devant être appliquées en Palestine dans la mesure où elles s'appliqueraient en Grande-Bretagne.

Si cette interprétation avait prévalu, l'article 10 du Mandat aurait entraîné cette conséquence, pour le moins inattendue, d'exempter les sujets britanniques de l'extradition, alors que les citoyens palestiniens y auraient été soumis, ce que l'on ne pouvait reconnaître, en raison des principes généraux du système des mandats.

Il semblait logique, au contraire, que lorsqu'un traité d'extradition conclu entre une Puissance mandataire et un Etat étranger se trouvait appliqué à la Palestine, en vertu de l'article 10 du Mandat, les dispositions exemptant de l'extradition les sujets britanniques devaient également s'étendre aux citoyens palestiniens.

Le Comité judiciaire du Conseil Privé n'eut pas l'occasion de rendre d'arrêt dans cette affaire, les poursuites criminelles ayant été suspendues en Italie.

L'ordonnance de 1924 ayant été abrogée en 1926, le Haut-Commissaire peut actuellement, en vertu de la nouvelle ordonnance (74^{ter}), étendre, par Proclamation, à la Palestine le bénéfice de toute convention d'extradition conclue entre la Grande-Bretagne et un Etat étranger, afin de livrer à cet Etat tout contumax de cet Etat, réfugié en Palestine (art. 5).

L'article 7 indique que tout contumax réfugié en Palestine ne pourra être remis au pays qui en fait la demande :

- a) S'il est poursuivi pour un délit de nature politique ;
- b) A moins que la loi du pays, ou toute convention conclue entre les parties ne donne l'assurance qu'il ne pourra être détenu ou jugé pour un délit antérieur autre que celui qui a motivé l'extradition.

Le Haut-Commissaire pourra, par ordonnance, appliquer à la Palestine tout accord en vigueur entre la Grande-Bretagne et un Etat étranger, pour la remise, dans cet Etat, de contumax réfugiés en Grande-Bretagne. Cette ordonnance aura la même valeur que si l'accord avait été directement conclu entre Sa Majesté et l'Etat étranger pour la remise des contumax de cet Etat réfugiés en Palestine (art. 5, clause 1, § 2) ; le Haut-Commissaire pourra également décider de limiter l'application de cette ordonnance ou de ne l'appliquer que sous les réserves, exceptions et conditions qu'il estimera devoir convenir (*Ibid.*, clause 2).

Depuis 1928 une quarantaine de traités d'extradition ont été conclus par la Grande-Bretagne, agissant en qualité de Mandataire, pour le compte de la Palestine.

(74^{ter}) Extradition Ordinance 1926, O. G. n° 174, 1^{er} nov. 1926.

3° La Grande-Bretagne, après négociations avec les Etats intéressés, a étendu à la Palestine l'application des traités de commerce conclus notamment avec l'Autriche (5 juin 1926), l'Allemagne (2 décembre 1926), la Pologne (19 juin 1924), l'Espagne (1^{er} décembre 1928), l'Egypte (11 juin 1930).

Des traités ont été également conclus avec la Belgique (13 mars 1925), la Tchéco-Slovaquie (17 février 1927), la France (22 mars 1923), l'Allemagne (25 novembre 1929), concernant l'application à la Palestine de certaines règles en matière de procédure civile et commerciale.

5. — STATUT DES HABITANTS ET LEUR PROTECTION DIPLOMATIQUE

A. — STATUT DES HABITANTS DE LA PALESTINE

Donnant effet à l'article 7 du Mandat qui prescrit au Mandataire d'édicter une loi sur la nationalité, un décret désigné sous le nom de *Palestine Citizenship Order in Council* ⁽⁷⁴⁾ fut promulgué en 1925 afin de régler la reconnaissance et l'acquisition de la nationalité palestinienne.

Nous étudierons au présent chapitre les diverses dispositions de ce décret, à l'exclusion des clauses concernant la naturalisation et l'acquisition par les Juifs de la nationalité palestinienne qui ont fait l'objet d'une étude distincte.

L'article 30 du Traité de Lausanne, reproduisant l'article 123 du Traité non ratifié de Sèvres, reconnut aux habitants des territoires détachés de la Turquie, la nationalité de l'Etat auquel le territoire est transféré ; il y est dit, en effet :

« Les ressortissants turcs établis sur les territoires, qui, en vertu des dispositions du présent Traité, sont détachés de la Turquie, deviendront de plein droit et dans les conditions de la législation locale, ressortissants de l'Etat auquel le territoire est transféré. »

Il résulte du paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte déclarant que les territoires sous mandat A peuvent être provisoire-

(74) O. G., n° 147, 16 septembre 1925.

ment reconnus comme Etats indépendants, à la condition... que l'expression « nationalité du territoire », dont il est question à l'article 30, ne peut désigner la nationalité du Mandataire, mais seulement la nationalité palestinienne, ce que confirme l'article 129 du Traité de Sèvres, qui emploie pour la première fois la désignation de « ressortissants de Palestine » et l'article 7 du mandat qui se réfère expressément à la nationalité palestinienne. -

Le sens et la portée du mot « établis » (*habitually resident*) employé à l'article 123 du Traité de Sèvres et à l'article 30 du Traité de Lausanne fit l'objet d'un arrêt consultatif de la Cour, appelée à interpréter ce terme, contenu à l'article 2 de la Convention de Lausanne du 30 janvier 1923, relative à l'échange des populations grecques et turques — qui fut annexée au traité de paix.

La Convention ayant été rédigée en français, la Cour examina le sens du mot « établi » dans cette langue et déclara « que dans les habitudes courantes du langage, ce mot comporte deux éléments essentiels, savoir la résidence et la stabilité, en entendant par là l'intention de maintenir, d'une façon durable, la résidence dans un endroit déterminé ⁽⁷⁵⁾ ».

La Cour déclara, à ce propos :

« Il arrive quelquefois qu'on emploie le mot « domicile » pour indiquer une situation de fait analogue que l'on indique par le mot « établissement ». Mais si l'on parle de domicile dans un sens technique, et partant en rapport avec une législation déterminée, on voit qu'il y a ou qu'il peut y avoir des cas dans lesquels les deux notions de domicile et d'établissement ne coïncident pas. La question de savoir si un texte vise une simple situation de fait ou un domicile dans le sens juridique est une question d'interprétation ⁽⁷⁶⁾. »

Toutefois, le mot « établi » employé à l'article 30 ne peut avoir le sens de domicile ; bien que la Cour ait été d'avis que l'interprétation qu'elle donnait au texte qui lui était soumis

(75) C. P., Recueil des arrêts consulatifs, n° 10, p. 18.

(76) *Ibid.*, p. 19.

ne pouvait influencer sur l'interprétation à donner à l'article 30 — il s'agit, en effet, de deux matières extrêmement différentes, la première visant un échange de populations et la seconde le changement de nationalité des habitants d'un pays déterminé, à la suite d'un transfert de territoire — il ne pouvait faire de doute que ce mot implique également une situation de fait constituée pour les habitants « par une résidence ayant un caractère durable », suivant l'expression employée par la Cour dans son arrêt consultatif (77).

L'article 1^{er} de l'Ordre en Conseil confirme cette interprétation en y ajoutant une condition supplémentaire, à savoir la résidence en Palestine à la date de l'ordonnance. Il indique, en effet, « que les sujets turcs ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la Palestine le 1^{er} août 1925 deviendront citoyens palestiniens ».

Le Mandat pour la Syrie se contentait, à cet égard, de reproduire les dispositions du traité de Lausanne ; quant à l'Irak, la qualité de citoyen irakien est acquise à toute personne y ayant sa résidence habituelle le 23 août 1921, date du couronnement du roi.

De l'interprétation de l'article 30 du Traité de Lausanne et des dispositions de l'article 1^{er} du décret sur la nationalité palestinienne, il résulte que les anciens ressortissants turcs qui avaient quitté la Palestine après la ratification du Traité de Sèvres et avant la promulgation du décret précité et qui n'étaient pas en possession d'un certificat provisoire de nationalité palestinienne, délivré en 1922, en vue des élections au Conseil Législatif, devenaient *heimatlos*, ayant perdu leur nationalité turque, en vertu de l'article 30 du Traité de Lausanne et n'ayant pas acquis, par la suite, la nationalité palestinienne, conformément à la loi locale.

Cette situation anormale a fait l'objet, en 1931, d'un amendement à la loi ; d'après l'article 1^{er} du *Palestine Citizenship Amendment Order*, les sujets turcs ayant eu leur résidence

(77) C. P. Recueil des arrêts consultatifs, *ibid.*, p. 26.

habituelle en Palestine le 6 août 1924 et qui ont cessé de remplir les conditions de résidence prescrites à la date du 1^{er} août 1925, sont censés être devenus citoyens palestiniens, à moins d'avoir acquis volontairement une autre nationalité avant la date de la présente ordonnance.

Les articles 31, 32 et 34 du Traité de Lausanne, reproduits presque sans modification à l'article 1^{er}, alinéas 2 et 3 et à l'article 2 du décret, réservent le droit d'option aux trois catégories de personnes ci-après désignées :

1° D'après l'article 1^{er}, alinéa 2 :

« Toute personne, de plus de dix-huit ans d'âge, qui, en vertu du présent article, devient citoyen palestinien, peut, dans une période de deux années à partir du 6 août 1924, par une déclaration faite de la manière ci-après désignée, déclarer son option pour la nationalité turque et, sous réserve des dispositions du présent article, cesser d'être citoyen palestinien.

« Mais cette personne, aux fins de la présente ordonnance, ne doit être considérée comme ayant cessé d'être citoyenne palestinienne que si elle a obtenu un certificat du fonctionnaire désigné par le règlement, en vertu de cette ordonnance, attestant qu'elle a transféré son lieu de résidence hors de Palestine. »

3 conditions sont donc nécessaires, en vue de donner effet à cette disposition :

1° Une déclaration d'option pour la nationalité turque ;

2° Cette déclaration doit être faite dans un délai de deux ans à partir de la ratification du traité de paix, c'est-à-dire qu'elle a pu être exercée jusqu'au 6 août 1926 ;

3° Il faut, de plus, que la personne qui a opté pour la nationalité turque ait transféré son lieu de résidence hors de Palestine.

2° En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3 :

« Toute personne de plus de dix-huit ans d'âge qui, en vertu du § I du présent article devient citoyen palestinien et diffère par la race de la majorité de la population de la Palestine peut, de la même manière et, sous réserve des mêmes conditions, opter pour la nationalité de l'un des Etats dont la majorité de la popu-

lation est de la même race que la personne qui exerce le droit d'option, sous réserve du consentement de cet Etat. Elle cessera en conséquence, d'être citoyen palestinien. »

Cette clause — qui a été reproduite dans les traités de paix signés avec l'Autriche (art. 80) et avec la Hongrie (art. 64) est une application directe du principe des nationalités et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (78).

Les personnes qui auront exercé le droit d'option, conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, alinéas 2 et 3, devront, dans les douze mois qui suivront, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté (art. 33, alinéa 1^{er}, du Traité de Lausanne). Cette clause avait pour but d'éviter qu'il puisse y avoir une majorité de population étrangère dans le pays.

Ces personnes seront, toutefois, libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire de l'autre Etat où elles auraient eu leur domicile antérieurement à leur option (art. 33, alinéa 2).

Les dispositions de l'article 32 prévoyant le droit d'option, en ce qui concerne les personnes âgées de plus de 18 ans qui sont établies sur un territoire détaché de la Turquie et qui diffèrent par la race... ne pouvaient s'appliquer relativement à la Palestine qu'aux personnes appartenant à cette catégorie et désirant opter en Palestine pour la nationalité d'un Etat dont la majorité de la population est de la même race ; elles peuvent s'appliquer, par exemple, à un ressortissant grec ou bulgare, car il diffère par la race de la majorité de la population de la Palestine et appartient à un Etat dont la majorité de la population est de la même race, grecque ou bulgare.

Elles ne peuvent s'appliquer, par contre, aux personnes habitant en dehors du territoire de la Palestine ; les seuls qui pourraient actuellement exercer le droit d'option, en vertu de cet article, sont les Arabes, qui sont en majorité dans le pays ; or, les Arabes, ressortissants de la Syrie ou de l'Irak,

(78) Stoyanovsky. *The Mandate for Palestine*, p. 270.

par exemple, ne diffèrent pas, par la race, de la majorité de la population du pays où ils sont établis.

Les seuls habitants des territoires détachés de la Turquie qui ne peuvent, en aucun cas, exercer le droit d'option prévu à l'article 32, sont les Arméniens et les Juifs.

Le Traité de Sèvres reconnaissait aux Arméniens le droit d'opter pour la nationalité arménienne mais, en raison des changements politiques qui intervinrent par la suite, cette disposition disparut du Traité de Lausanne.

En ce qui concerne les Juifs établis dans les territoires détachés de la Turquie, ils se trouvaient exclus du bénéfice de l'article 32, relativement au droit d'option pour la nationalité palestinienne, n'étant pas en majorité en Palestine.

Rappelons que l'article 7 du Mandat pour la Palestine prévoyait que des clauses spéciales de la loi sur la nationalité faciliteraient aux Juifs l'acquisition de la nationalité palestinienne ; c'était là, nous semble-t-il, le meilleur moyen de concilier les dispositions générales de l'article 32 avec les obligations assumées par le Mandataire en vue de l'établissement du Foyer national juif. Nous avons constaté à un autre chapitre ⁽⁷⁹⁾ que le Mandataire n'avait édicté aucune mesure particulière à ce sujet.

3° L'article 2, reproduisant l'article 34 du Traité de Lausanne, indique :

« que les nationaux turcs de plus de 18 ans d'âge qui sont originaires de Palestine et qui, le 1^{er} août 1925 ont leur résidence habituelle à l'étranger, peuvent obtenir la nationalité palestinienne en optant de la manière prescrite par les règlements pris en vertu de ladite ordonnance, sauf le consentement du Gouvernement de Palestine, sous la réserve que le consentement de ce Gouvernement peut être refusé, à moins qu'un accord en la matière n'ait été conclu entre ledit Gouvernement et le Gouvernement du pays où réside la personne intéressée. Ce droit d'option peut être exercé dans les deux années à partir du 6 août 1924. »

L'article 34 du Traité de Lausanne exigeait que les habitants originaires d'un territoire détaché de la Turquie appar-

(79) Voir *infra*, pp. 175 et s.

tenant à cette catégorie « se rattachent par leur race à la majorité de la population de ce territoire ».

Cette restriction était, en fait, peu justifiée ; sa suppression permit aux Juifs aussi bien qu'aux Arabes d'exercer le droit d'option prévu à cet article, à la seule condition qu'ils soient originaires de Palestine.

A la différence de l'article 1^{er} qui fait dépendre l'acquisition de la nationalité palestinienne d'une simple condition de résidence, l'article 2 exige que la personne qui exerce le droit d'option prévu pour cette catégorie soit originaire de Palestine, indiquant ainsi — conformément à l'esprit du Mandat — qu'en cette matière les liens des nationaux palestiniens avec le territoire doivent être d'une nature durable et non dépendre du hasard du domicile à un moment donné.

D'après l'article 5, toute personne née en Palestine et qui n'a pas acquis d'autre nationalité que la nationalité turque peut devenir citoyen palestinien, à condition de justifier d'une résidence d'au moins 6 mois précédant immédiatement la date à laquelle la demande a été faite ; il en résulte cette conséquence, pour le moins curieuse, qu'une personne appartenant à cette catégorie peut, en quittant la Palestine, exercer le droit d'option pour la nationalité palestinienne sans aucune condition de résidence, en se conformant aux dispositions de l'article 2 du décret sur la nationalité.

Les clauses qui se rapportent à l'acquisition de la nationalité palestinienne par naissance sont inspirées, en grande partie, des lois en vigueur en Grande-Bretagne. Toutefois, à la différence du *British Nationality and Status of Aliens Act* 1914, qui tient compte à la fois du *jus sanguinis* et du *jus soli*, seul le premier est appliqué en Palestine. L'article 4 indique, en effet, que seront considérés comme citoyens palestiniens :

« 1° Toute personne, née d'un légitime mariage en Palestine, dont le père, à la date de naissance de cette personne, était citoyen palestinien ;

« 2° Toute personne, née d'un légitime mariage hors de Palestine, dont le père était citoyen palestinien à l'époque de la nais-

sance de cette personne et était né en Palestine ou y avait obtenu un certificat de naturalisation ;

« 3° Toute personne, née d'un légitime mariage ou hors mariage en Palestine qui, par sa naissance ou par une légitimation subséquente, n'aura pas acquis la nationalité d'un autre Etat ou dont la nationalité est inconnue. »

Cet article, contrairement aux dispositions des lois anglaises qui accordent la nationalité britannique, en vertu du *jus sanguinis*, jusqu'à la quatrième génération, limite à deux générations l'application du *jus sanguinis* pour les personnes nées hors de Palestine.

Des conflits de juridiction sont rendus possibles, en raison des divergences entre la loi sur la nationalité anglaise et la loi palestinienne ; ainsi, une personne née en Grande-Bretagne d'un ressortissant palestinien né en Palestine est sujet britannique, conformément à la loi anglaise et citoyen palestinien conformément à l'article 4 du Palestine Citizenship Order in Council.

D'autre part, les sujets britanniques qui acquièrent par naturalisation la nationalité palestinienne ne perdent pas, pour cela, leur nationalité britannique ; en effet, par leur naturalisation ils ne se soumettent à aucune nouvelle allégeance, le territoire de la Palestine ne pouvant être considéré comme un territoire étranger par rapport à la Grande-Bretagne ⁽⁸⁰⁾.

D'après le décret sur la nationalité, le statut d'une femme mariée sera régi par celui de son mari et celui des enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité par celui de leurs parents (art. 3) ; toutefois, au cas où un homme aura cessé, pendant la durée de son mariage, d'être citoyen palestinien, il sera permis à la femme, si elle réside en Palestine et vit séparée de son mari, de déclarer... qu'elle désire conserver le statut de citoyen palestinien (art. 12).

Le Haut-Commissaire possède à l'égard du décret sur la nationalité un pouvoir réglementaire très large, tant en ce

(80) Bentwich. The Mandate for Palestine (British Year Book of International Law, 1929, pp. 140-141).

qui concerne les détails d'application que les mesures susceptibles de modifier, annuler ou compléter les dispositions de l'ordonnance.

B. — PROTECTION DIPLOMATIQUE

La Palestine, ainsi que les autres territoires sous mandat A, a été provisoirement reconnue comme Etat indépendant, mais l'exercice des attributs de la souveraineté, en attendant que le pays soit devenu à même de se conduire seul, a été confié à la Puissance mandataire, agissant en qualité de tuteur du peuple encore mineur ; en particulier, la Puissance mandataire exerce le droit de légation, lequel résulte, au premier chef, des pleins pouvoirs qui lui sont conférés.

A la différence des mandats B et C, pour lesquels le traité de paix signé avec l'Allemagne indiquait à l'article 127 « que les habitants indigènes des anciennes possessions allemandes d'outre-mer auront droit à la protection diplomatique du Gouvernement qui exercera l'autorité sur ces territoires », les Traités de Sèvres et de Lausanne ne prévoient rien en ce qui concerne la protection diplomatique des habitants des territoires sous mandat A ; c'est pourquoi, alors que les mandats B et C sont muets sur la question de la protection diplomatique, les mandats A contiennent une clause spéciale à ce sujet.

En vertu de l'article 12 du mandat pour la Palestine, il est déclaré, en effet :

« Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire. »

Bien que, d'après ce texte, il puisse sembler que la protection diplomatique accordée aux ressortissants de Palestine soit simplement une faculté pour le Mandataire alors que l'article 3 du Mandat pour la Syrie dispose « que les ressor-

tissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire », il ne peut faire de doute que la même interprétation doit être donnée à ces deux textes, les relations extérieures de la Palestine étant du ressort du Mandataire, il ne peut y renoncer, ni renoncer non plus à la protection diplomatique des habitants de Palestine, à l'égard desquels il exerce le droit de légation active et passive.

Cette protection, qui durera tant que le territoire sous mandat n'aura pas le droit de légation propre, c'est-à-dire, en principe, autant que le mandat lui-même, ne pouvait être assurée qu'à la condition d'avoir préalablement fixé par une loi sur la nationalité le statut des ressortissants de la Palestine; elle ne devint donc effective qu'en 1925; elle doit être égale à celle dont jouissent les nationaux du Mandataire, à l'exception des traités qui leur assurent une situation privilégiée, par rapport aux nationaux d'autres pays. C'est le cas notamment des privilèges résultant du régime des capitulations et des conventions de réciprocité conclues entre le Mandataire et d'autres pays; les traités et conventions signés par le Mandataire ne s'appliquent pas, en effet, de plein droit, aux territoires sous mandat.

La condition des ressortissants de la Palestine qui se rendent dans le pays du Mandataire mérite une mention spéciale, la protection diplomatique visée à l'article 12 ne s'étendant qu'aux pays où le Mandataire a des représentants diplomatiques ne peut s'appliquer aux citoyens palestiniens qui se trouvent à l'intérieur du territoire ou des possessions britanniques. En pratique, c'est le *Colonial Office* de Londres qui assure la protection diplomatique des ressortissants palestiniens qui viennent en Grande-Bretagne.

Il semble qu'il y aurait lieu de recommander à ce sujet la conclusion d'une convention de réciprocité entre le Mandataire et l'Administration de Palestine, afin de régler la question de la protection des citoyens palestiniens résidant dans le pays du Mandataire. Mais en raison du principe de l'égalité de traitement de tous les Membres de la Société des Na-

tions que le Mandataire doit favoriser, ce dernier devrait étendre le bénéfice des accords qu'il viendrait à signer avec l'Administration de la Palestine aux nationaux des autres Etats, ce qui demanderait, pour chaque cas, un examen particulier. ,

6. — PROTECTION DES DROITS CIVILS ET RELIGIEUX

Le mandat pour la Palestine fait allusion, à diverses reprises, à la sauvegarde des droits civils et religieux des habitants du pays. Ces droits peuvent se ramener à deux catégories principales suivant qu'ils s'appliquent à la protection des intérêts matériels ou des intérêts moraux.

Les intérêts matériels sauvegardés par la loi, que nous examinerons en premier lieu, comprennent principalement :

- 1° Les droits individuels ;
- 2° La liberté du travail ;
- 3° Le droit à l'autonomie, résultant de l'article 3 du Mandat.

Parmi les intérêts d'ordre moral ayant fait l'objet de dispositions législatives, nous étudierons successivement :

- 1° La protection de la liberté de conscience et l'organisation des diverses communautés ;
- 2° La liberté de l'enseignement ;
- 3° La reconnaissance des langues officielles et des jours de fêtes des différentes communautés.

A. — PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS

Les droits individuels comprennent non seulement les libertés qui protègent la personne et les biens, mais aussi celles qui protègent les croyances et permettent l'expression publique des pensées, l'échange et la diffusion des idées ⁽⁸¹⁾.

(81) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1^{er} vol., p. 582.

C'est à l'occasion d'un procès célèbre qui suscita en Palestine un intérêt considérable que ces droits furent soumis, pour la première fois, à l'examen des tribunaux qui eurent ainsi le moyen d'en apprécier la portée et l'étendue.

L'affaire des sources Urtas permit un instant de croire que les tribunaux de Palestine allaient, d'une façon générale, se voir reconnaître le droit d'apprécier la conformité des mesures d'ordre législatif avec les dispositions du mandat. Cette affaire peut se résumer ainsi :

Au cours de l'été de l'année 1925, en raison de la sécheresse persistante qui avait eu pour effet, notamment, d'amener un ralentissement du débit des eaux d'alimentation de la ville de Jérusalem, l'Administration proposa aux habitants du village d'Urtas, situé près de Bethléem, d'utiliser une source qui paraissait leur appartenir, afin de fournir à la ville de Jérusalem le complément d'eau dont elle avait besoin. L'accord n'ayant pu se faire, le Haut-Commissaire promulgua une ordonnance dont l'objet devait être de permettre à la ville de Jérusalem d'amener l'eau des sources Urtas ; rappelons, à ce sujet, que cette ordonnance était rendue en vertu du pouvoir du Haut-Commissaire d'édicter toute ordonnance en vue de maintenir la paix et d'assurer l'ordre et la bonne administration du Gouvernement de Palestine, à condition toutefois de ne pas être en contradiction ou de ne pas sembler incompatible avec les prescriptions du Mandat (Palestine Order in Council, art. 17 nouveau).

L'autorisation de prendre les eaux de la source Urtas n'avait été accordée que pour une période d'une année ; de plus, l'on devait s'assurer que chaque habitant du village d'Urtas retenait une quantité d'eau suffisante, tant pour son usage personnel et les usages domestiques que pour l'irrigation (art. 2 de l'Urtas Spring Ordinance) ^(81bis) ; en cas de contestation, l'évaluation de cette quantité d'eau devait être faite par voie d'arbitrage (art. 5) ; des indemnités étaient prévues au cas où des dommages viendraient à être causés à des terrains, par suite de travaux entrepris pour l'amenée des eaux ;

(81 bis) The Urtas Springs Ordinance, 1925, O. G. (Extraordinary), 25 mai 1925.

en cas de désaccord, l'évaluation du préjudice subi devait être également fixé par voie d'arbitrage.

Les habitants d'Urtas contestèrent la validité de l'ordonnance prise par le Haut-Commissaire et s'adressèrent, par pétition, à la Haute-Cour de justice afin qu'elle enjoigne à l'Administration d'avoir à cesser tous travaux ; ils prétendirent que cette ordonnance était contraire aux dispositions de l'article 2 du Mandat, qui impose au Haut-Commissaire l'obligation « d'assurer la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent ».

La Haute-Cour était saisie, en l'espèce, en vertu de l'article 43, paragraphe 2 du Palestine Order in Council, qui prévoit qu'elle pourra décider, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, de toute question non contentieuse qui lui aura été préalablement soumise ; la Cour fonda sa compétence sur une règle générale, à savoir « que la validité des lois promulguées par une autorité législative non souveraine, qui n'est qu'un simple rouage de Gouvernement, peut être contestée par les tribunaux locaux au cas où elles seraient en contradiction avec quelque disposition de la loi constitutionnelle ⁽⁸²⁾ ».

Toutefois, elle ne prononça cet arrêt qu'après de longues hésitations ; la Cour estima, en effet, que le Mandat est avant tout un instrument diplomatique, contenant seulement certains principes généraux — parfois exprimés, par exemple aux articles 2 et 3 du Mandat, sous forme de déclaration de politique des plus vagues — destinés à guider l'action du Mandataire dans ses grandes lignes.

Cette interprétation se trouva être confirmée, quelques années plus tard, par le représentant accrédité du Gouvernement britannique qui déclare que l'« Order in Council » traite du gouvernement de la Palestine et non des principes généraux définis dans le mandat et ajouta que le mandat n'est pas conçu dans une forme qui se prête à son incorporation à une législation de caractère britannique ⁽⁸³⁾.

(82) Q. Wright. Some recent cases on the Status of mandated areas. *American Journal of International Law*, vol. 20 (1926), p. 769.

(83) C. P. M., 17^e session, p. 101.

Dans son arrêt, la Cour fit valoir que l'ordonnance ne sauvegardait pas les droits des habitants du pays, car c'est un principe reconnu de toute saine législation que lorsque l'on prend une propriété privée pour l'utiliser à des fins publiques, les personnes qui, de ce fait, ont subi un dommage, ont droit, en échange, à une équitable compensation.

Le Gouvernement de Palestine fit appel de ce jugement au Comité judiciaire du Conseil privé qui se reconnut compétence pour retenir l'affaire, quant au fond. « La juridiction de Sa Majesté britannique, d'après le mandat qui lui a été conféré en Palestine, peut, en effet, être considérée, sous son aspect constitutionnel, comme exercée dans un pays étranger, conformément aux dispositions du *Foreign Jurisdiction Act* 1890, qui prévoit que Sa Majesté exercera dans ces pays une juridiction aussi étendue que si le territoire avait été acquis par voie de cession ou d'annexion. Un appel peut alors être porté devant le Conseil privé toutes les fois que des tribunaux ont été établis par acte de la Couronne ⁽⁸⁴⁾ ».

Le Comité judiciaire fut également d'avis que la Haute-Cour avait le droit d'examiner si les dispositions de l'ordonnance étaient ou non en contradiction avec les termes du mandat, mais elle estima que la Cour, en l'espèce, avait mal interprété l'article 2 du Mandat.

Il fit valoir, à ce sujet, les arguments suivants :

1° Les dispositions contenues à l'article 2, assurant la sauvegarde des droits civils et religieux, n'impliquent pas qu'il ne devra être apporté aucun changement, au cours du mandat, aux droits civils de tous les habitants de la Palestine, tels qu'ils existaient au moment de la mise en vigueur du mandat ; si la juridiction du Mandataire avait dû être exercée à cette condition, toute législation aurait été rendue impossible. Le paragraphe 6 de la lettre du premier Ministre au Docteur Weizmann indique que la réserve « assurer... la sauvegarde des droits civils et religieux », qui se trouve à l'article 2 (du mandat), ne saurait être interprétée « comme

(84) Bentwich. *The Mandates system.*, pp. 122-123.

établissant que les droits civils et religieux *des particuliers* doivent être inaltérables ». « La clause en question » — est-il dit un peu plus loin — « doit être interprétée dans un autre sens, et c'est dans les mots qui terminent l'article, « à quelque race ou religion qu'ils appartiennent », que l'on doit trouver une indication quant à son objet et à sa signification véritables. Ces mots font entendre qu'en matière de droits civils et religieux, la Puissance mandataire ne doit établir entre les individus *aucune distinction quant à la religion ou à la race*, et cette disposition protectrice s'applique au même titre aux Juifs, aux Arabes et à toutes les parties de la population ⁽⁸⁵⁾ ».

2° Dans les dispositions de l'ordonnance relative aux sources Urtas, aucune distinction n'était faite entre les différents éléments de la population ;

3° L'allocation de dommages-intérêts ne résultait pas de la reconnaissance des droits civils mais était la conséquence des principes de toute saine législation ; « la Haute-Cour ne peut examiner, à la demande de tout plaideur, tous les actes législatifs et administratifs de l'Administration, afin de s'assurer, dans chaque cas particulier, s'ils sont ou non d'accord avec l'opinion qu'elle se fait des exigences de la justice naturelle ⁽⁸⁶⁾ ».

4° L'article 2 de l'Ordonnance sur les sources Urtas indiquant « qu'une quantité d'eau suffisante sera laissée à chaque habitant, n'entraîne pas directement l'allocation de dommages-intérêts, mais cela est dû au fait que toute infraction aux dispositions de l'Ordonnance pouvait donner lieu, de la part de toute personne victime d'un dommage, à une action en dommages-intérêts devant les tribunaux ⁽⁸⁷⁾ » ; de plus, le Haut-Commissaire avait parfaitement le droit de décider que toute contestation relative à l'évaluation des dommages subis serait tranchée par voie d'arbitrage, excluant ainsi la compétence des tribunaux civils qui est de règle générale.

(85) C. P. M., 20^e session, p. 79.

(86) Appeal cases, Law reports (1926), p. 328.

(87) *Ibid.*, p. 329.

La Haute-Cour de justice de Palestine, par un jugement en date du 2 mai 1929, rappela qu'elle avait estimé, lors d'une affaire précédente (Jamal Husséini, 1925), que « les termes du mandat ne sont applicables par les tribunaux que dans la mesure où ils sont homologués par le « Palestine Order in Council » de 1922 ou par tout amendement audit ordre ⁽⁸⁸⁾ ».

Cette opinion semble confirmer l'opinion précédemment exprimée que le Mandat est plutôt un instrument diplomatique qu'un acte juridique ; toutefois, il semble qu'il conviendrait, au moins pour ce qui concerne les droits civils et religieux, toutes les fois qu'il se produirait un cas où le tribunal déclare que le mandat exige certaines mesures spéciales de la part du gouvernement, alors qu'il n'existe aucun texte de loi en vertu duquel on puisse réclamer du gouvernement une action de ce genre, qu'une loi spéciale puisse être promulguée pour couvrir ce cas ^(88bis).

B. — LIBERTÉ DU TRAVAIL

Les mandats A ne prévoient aucune disposition relative à la protection du travail, les mandats B et C, au contraire, devant être administrés selon la législation de la Puissance mandataire, comme partie intégrante de ce territoire, ont généralement bénéficié de la législation des colonies voisines du Mandataire et ils contiennent tous une clause interdisant le travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération.

La législation du travail n'existait pour ainsi dire pas dans le droit ottoman, en dehors de quelques articles du code définissant les obligations des patrons et des ouvriers... la plus grande partie de la main-d'œuvre est agricole et est employée en vertu de contrats très compliqués et variés qui compor-

(88) C. P. M., 17^e session, p. 101.

(88 bis) *Ibid.*

tent souvent une participation à la production ou la fourniture d'aliments ou même parfois de vêtements. Il y a là un régime à allure patriarcale dans lequel les interventions sont difficiles ⁽⁸⁹⁾.

Il semble, en Palestine, comme en Syrie, que le mieux soit d'éviter toute réforme hâtive ; certes, il convient d'améliorer les conditions du travail, mais en tenant compte, en cette matière, du genre de vie particulier des habitants du pays. L'Administration doit limiter ses interventions dans les entreprises privées, dans la mesure où elles pourraient être rendues nécessaires par l'application de conventions internationales ou par l'intérêt même de la santé et de l'ordre public ⁽⁹⁰⁾.

La question de la législation du travail revêt en Palestine un aspect très particulier, en raison de la coexistence de populations appartenant à deux races de niveau de civilisation des plus différents. L'immigrant juif est plutôt désavantagé si on le compare au travailleur arabe, car il a un loyer à payer, son niveau d'existence est plus élevé et il n'a d'autres ressources que ce qu'il gagne ; la plupart des Arabes, au contraire, possèdent certaines réserves auxquelles ils peuvent avoir recours, lorsque le travail manque ⁽⁹¹⁾.

Les réformes introduites par le Mandataire se rapportent à l'amélioration des conditions du travail, à la protection de certaines industries ou entreprises et à des mesures de prévoyance ou d'assistance sociales.

1° *Conditions du travail.* — La journée de huit heures est maintenant la règle dans la plupart des entreprises industrielles ; d'autre part, les contrats collectifs de travail ont pris un très grand développement parmi la population juive.

Les salaires des diverses catégories de travailleurs sont très variables et ceux des travailleurs juifs sont comparativement plus élevés que ceux des autres travailleurs ; la difficulté que l'on éprouve à verser aux juifs un salaire supé-

(89) C. P. M., 5^e session, p. 110, exposé de M. de Caix sur la Syrie.

(90) Palestine Report, 1927, p. 105.

(91) C. P. M., 17^e session, p. 96.

rieur à celui des arabes, pour le même genre de travail, a généralement été surmontée par l'emploi des juifs dans le travail aux pièces.

Rappelons, à ce sujet, que le premier ministre, dans sa récente lettre au Docteur Weizmann, déclara « que le Gouvernement de Sa Majesté ne met nullement en question le droit de faire sienne une politique, selon laquelle, pour les travaux ou entreprises exécutés par l'Agence, l'obligation d'employer de la main-d'œuvre juive sera considérée comme une question de principe... L'Agence juive a le droit d'affirmer le principe de l'emploi, à titre préférentiel et en fait exclusif de la main-d'œuvre juive par les organisations juives ».

Sur ce point, le Livre Blanc anglais de 1930, dans son paragraphe 20, avait précédemment contesté le droit des Juifs d'employer exclusivement de la main-d'œuvre juive, comme étant contraire à l'article 6 du mandat et à la prescription qu'il ne devra pas être porté atteinte « aux droits et à la situation des autres parties de la population ⁽⁹²⁾ ».

2° *Protection de certaines industries ou entreprises.* — Nous indiquerons parmi les plus importantes des mesures prises à cet égard :

L'ordonnance sur les mines de 1925 qui prévoit la création d'un service d'inspection des mines, chargé de veiller notamment à l'observation des prescriptions d'hygiène et à la surveillance du travail ; l'ordonnance sur la réglementation de certains commerces et industries promulguée en 1927 qui donne au Gouvernement le droit de réglementer des commerces ou industries considérés comme dangereux ou insalubres dans l'intérêt de l'hygiène publique, de la sécurité des travailleurs ou des habitants en général.

3° *Mesures de prévoyance et d'assistance sociales.* — L'ordonnance sur les accidents du travail, promulguée en 1927, reproduit les principes généraux de la convention sur les accidents du travail adoptée par la Conférence internationale du travail de 1925 : elle ne s'applique qu'à certaines indus-

(92) C. P. M., 20^e session, p. 80.

tries ou entreprises et notamment aux entreprises de construction, de transport et à celles où il est fait emploi d'un moteur mécanique.

Des projets de règlements sont actuellement à l'étude en ce qui concerne la question de la création éventuelle de comités de conciliation et d'arbitrage, le développement de l'apprentissage et de services de placement des travailleurs (93).

C. — AUTONOMIE LOCALE

L'article 2 du Mandat prescrit au Mandataire d'assurer le développement d'institutions de libre gouvernement ; en raison des pleins pouvoirs qui lui étaient conférés en matière de législation et d'administration, le Mandataire était libre d'agir, comme il l'entendait, en ce qui concerne l'organisation du pouvoir central. Nous avons précédemment exposé (94) les diverses tentatives qui ont été faites en vue d'établir en Palestine un gouvernement représentatif, tentatives qui ont successivement échoué, par suite de l'attitude d'opposition des dirigeants arabes.

Par contre, en matière d'autonomie locale, quelques progrès ont pu être réalisés jusqu'à présent. Le devoir assigné, à ce sujet, au Mandataire, est indiqué à l'article 3 où il est dit que « le Mandataire favorisera les autonomies locales, dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront ».

L'obligation qui incombe au Mandataire, par application de l'article 3, entraîne, à son égard, une double conséquence. Il doit, d'une part, encourager le développement des institutions existantes, lesquelles sont principalement représentées par les organisations des communautés religieuses et créer des municipalités toutes les fois qu'il sera possible de confier à un corps élu la garde des intérêts communs et, d'autre part, initier peu à peu la population à la vie publique, en

(93) Pal. Report, 1930, p. 105.

(94) Voir *infra*, pp. 196 et s.

s'efforçant d'améliorer les relations entre les différentes races et de préparer ainsi le pays à l'indépendance qui est l'objet final du mandat.

Au cours de la neuvième session de la Commission des Mandats, le représentant accrédité du Gouvernement britannique déclara :

« que la question du gouvernement local en Palestine se trouve embrouillée par l'extrême diversité de la population et par un sectarisme aigu. Les institutions municipales ne peuvent se charger des services locaux dont s'acquittent habituellement de tels corps dans un Etat moderne et homogène. Par exemple, les services se rapportant à l'hospitalisation, l'assistance aux indigents, les orphelinats, les pompes funèbres dans certains districts, l'abatage des animaux et, dans une certaine mesure, l'enseignement, ne pourraient ressortir aux organisations municipales, dans le sens qu'elles ont en Europe, car si ces services dépendaient d'une seule organisation dans une ville où plusieurs confessions existent, il s'en suivrait des conflits constants. Il est donc indispensable de conserver et d'encourager les organes des communautés pour qu'ils rendent ce qu'on pourrait appeler les services municipaux culturels... Le Gouvernement a abouti à cette conclusion... qu'en prenant les dispositions propres à assurer les services culturels, on facilitera l'association pratique des diverses communautés pour les autres services que l'on pourrait qualifier de services municipaux proprement dits (95). »

Le Mandataire n'a donc fait que suivre, à cet égard, l'ancienne pratique ottomane qui laissait aux non-musulmans une autonomie presque complète en matière de statut personnel, la loi religieuse ou *chéri* ne pouvant s'appliquer aux questions d'Etat, au mariage ou au divorce des non-musulmans.

Les chrétiens, en particulier, étaient groupés en communautés, appelées *millet*, qui étaient soumises à l'autorité de leurs patriarches, laquelle, pour chaque secte, s'étendait, non pas à certaines portions du territoire, mais à toutes leurs ouailles vivant dans l'Empire.

(95) C. P. M., 9^e session, p. 154.

L'autonomie se manifestait à la fois dans le domaine religieux, comprenant le libre exercice du culte et la libre administration des affaires ecclésiastiques, le domaine scolaire, où le contrôle du Gouvernement, tout au moins jusqu'à l'avènement des Jeunes-Turcs, était presque inexistant et enfin, en matière de juridiction, pour ce qui concerne les questions de statut personnel (96). Sous l'ancien régime ottoman, seule une partie des conseillers municipaux étaient élus, la majorité se composant de membres officiels ; ne pouvaient prendre part aux élections que les sujets ottomans de religion musulmane. Au début de la Guerre, les autorités ottomanes décidèrent que les conseillers municipaux seraient tous nommés par le Gouverneur de district ; ce système resta en vigueur jusqu'à l'établissement de l'administration civile en Palestine.

Le *Local Councils Ordinance* 1921 (96bis) ouvrit l'ère des réformes en matière d'autonomie municipale ; en vertu de l'article 1^{er} de cette ordonnance, le Haut-Commissaire fut autorisé, sur la recommandation du Commissaire de district, à décréter que tout village ou quartier de ville serait administré par un Conseil local.

Les attributions de ces conseils locaux sont définies aux articles 4 à 7. Ils peuvent notamment :

1° Signer des contrats, posséder et acquérir des propriétés immobilières et en disposer, ester en justice (art. 4) ;

2° Lever certaines taxes sur les habitants, avec l'autorisation du Commissaire de district (art. 5) ;

3° Etablir un budget annuel qui sera soumis, suivant les cas au Conseil municipal, si le Conseil local représente un quartier de ville ou au Commissaire de district, s'il s'agit d'un Conseil de village (art. 6) ;

4° Promulguer des décrets, afin d'assurer le bon ordre dans la limite du district ou du quartier (art. 7).

En application de cette ordonnance, des Conseils locaux furent établis dans un certain nombre de villages compre-

(96) Mandelstam. La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien, p. 4.

(96 bis) O. G. n° 131, 15 janvier 1925.

nant une population entièrement musulmane ainsi que dans quelques quartiers de villes qui avaient pris, en peu d'années, un rapide développement, en particulier, à Tel-Aviv, ville de 40.000 habitants, entièrement juive, qui constitue un quartier de Jaffa.

En ce qui concerne les communes dont les habitants appartiennent à différentes communautés, une ordonnance rendue en 1925 et désignée sous le nom de *Municipal Councils Validation Ordinance* ^(96ter), décida qu'en attendant les prochaines élections municipales, le Commissaire de district pourrait, avec l'approbation du Haut-Commissaire, nommer ou suspendre un Conseil municipal ou son président ou tout membre dudit Conseil et pourvoir éventuellement à leur remplacement (art. 3).

La loi électorale dont la publication était subordonnée à l'adoption préalable d'une loi sur la nationalité ne put être promulguée qu'en 1926. La *Municipal Franchise Ordinance*, qui s'appliqua aux municipalités les plus importantes ⁽⁹⁷⁾, prévoit que le système de l'élection des conseils municipaux remplacera l'ancien système de nomination par l'autorité administrative.

Sera électeur tout citoyen palestinien, âgé de 25 ans et non frappé d'incapacité et payant dans la commune une taxe immobilière d'au moins £ 50 (art. 3) ; sera éligible, sous les mêmes conditions, tout citoyen palestinien âgé d'au moins 30 ans et inscrit dans la commune pour une taxe d'au moins £ 100 (art. 4).

Dans les villes comprenant des habitants appartenant à différentes communautés a été institué un système de collèges électoraux, destiné à assurer la représentation des minorités. Deux registres distincts seront tenus au cas où moins des neuf dixièmes des habitants appartiennent à une même communauté, les autres habitants appartenant à une communauté différente (art. 7 (3), b) ; l'on tiendra des registres

(96 ter) O. G. n° 131, 15 janvier 1925.

(97) Dont la liste qui comprend 22 villes figure en annexe à l'ordonnance. Le Haut-Commissaire peut décider, par ordonnance, d'étendre le bénéfice de cette loi à toute ville non comprise dans la liste.

(Ordonnance n° 45, 1^{er} décembre 1926).

distincts pour chacune des trois communautés, quand les habitants de la commune comprennent des membres des trois communautés, à condition que chaque communauté soit représentée par le dixième au moins du nombre total des habitants (art. 7 (3), c).

Le nombre de membres élus, dans le cas où il y aura deux ou plusieurs registres, sera en proportion du nombre d'électeurs inscrits sur chaque registre (art. 8 (2)).

Les conseils municipaux devront comprendre 6 membres au moins et 12 membre au plus (art. 8 (1) et ils seront élus pour une durée de 3 ans (art. 20).

En vertu de cette dernière disposition, de nouveaux conseils auraient dû être élus en 1930, mais, par suite de l'état d'insécurité qui régnait alors dans le pays, l'on décida de surseoir à tout changement jusqu'à ce que le Haut-Commissaire ait décrété de nouvelles élections ; en attendant, les Conseils Municipaux actuels continueront de rester en fonctions (*Municipal Councils Ordinance* 1930) (97bis).

Au cours de la vingtième session, le représentant accrédité fit savoir que le Gouvernement palestinien se propose d'introduire, dès qu'il sera possible, une ordonnance traitant du Gouvernement local qui comprendra notamment la question de l'administration des villages. Un projet de loi est actuellement à l'étude et doit être déposé d'ici peu (98).

D. — LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET ORGANISATION DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSE

Bien que l'article 22 du Pacte ne contienne pour les mandats A aucune clause particulière relative à la liberté de conscience et au libre exercice des cultes, contrairement aux mandats B et C, des stipulations précises à ce sujet n'en ont pas moins été insérées dans les textes des différents mandats appartenant à la catégorie A.

De même que les autres mandats, le mandat pour la Pales-

(97 bis) Ord. n° 5, 15 mars 1930.

(98) C. P. M., 20^e session, p. 83.

tine garantit, d'une part, la liberté de conscience, sous ses diverses manifestations et assure, d'autre part, l'égalité de traitement en matière religieuse à tous les missionnaires ressortissants de tout Etat membre de la Société des Nations.

En premier lieu, l'article 15, paragraphe 1, indique :

« Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, en raison de ses convictions religieuses. »

En outre, en vertu de l'article 16 :

« Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses et charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité. »

L'article 83 de la constitution palestinienne, après avoir rappelé le principe fixé à l'article 15, paragraphe 1, indique dans ses grandes lignes les bases de l'organisation à donner aux diverses communautés. Son texte est ainsi conçu :

« Les habitants de la Palestine jouiront d'une entière liberté de conscience et pourront exercer toutes les formes de culte qui seront compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Toute communauté religieuse reconnue par le Gouvernement bénéficiera d'une autonomie complète pour tout ce qui concerne les affaires internes de la Communauté, sous réserve de toutes dispositions qui pourraient être contenues dans les ordonnances et les décrets promulguées par le Haut-Commissaire. »

Les deux questions de la liberté de conscience et de l'organisation des communautés, figurant au même article, se

trouvent en fait intimement liées ; il s'agit, dès lors, de savoir si l'on doit donner un statut légal à toutes les communautés qui en feront la demande.

En particulier, la Communauté aschkenazite a adressé plusieurs pétitions afin d'obtenir du Gouvernement la reconnaissance d'un statut distinct. Elle prétendit que :

« Le statut pour l'organisation des communautés juives de Palestine, proposé par la communauté laïque et nationale, et soumis aux fins de ratification, à l'examen du Gouvernement de la Palestine... menace l'existence de la communauté orthodoxe, prive les habitants juifs de leur liberté de conscience et crée de sérieux obstacles, pour l'avenir, à l'observance des pratiques religieuses dans les communautés de Palestine (99). »

La communauté aschkénazite développa son point de vue dans un mémorandum qui fut présenté à la Commission permanente des mandats, au cours de la 9^e session, faisant valoir notamment que la faculté laissée à tout individu de sortir de l'organisation générale des Juifs de Palestine ne peut, en aucune façon, suppléer à la liberté que doit réclamer chaque communauté religieuse de se constituer en toute indépendance ; au cas où le principe de l'unité de la communauté religieuse serait maintenu... il en résulterait qu'une notable partie des Juifs de Palestine se verrait ainsi privée des libertés dont ils jouissent sans conteste partout ailleurs (100).

En réponse à cette pétition, le Gouvernement britannique fit savoir qu'il ne mettrait pas obstacle à l'existence de la communauté aschkenazite, en tant que fraction religieuse indépendante, mais qu'il ne pouvait la reconnaître comme communauté nationale distincte ou lui donner aucun statut communal officiel (101).

Une ordonnance promulguée en 1926 (Religious Community Organisation Ordinance 1926) (101bis) affirma cette manière de voir en donnant à la Puissance mandataire le pouvoir

(99) C. P. M., 7^e session, p. 182.

(100) *Ibid.*, 9^e session, p. 196.

(101) *Ibid.*, p. 198.

(101 bis) The Religious Community Organisation Ordinance, 1926, n° 19, 16 avril 1926.

de reconnaître ou non toute communauté qui en ferait la demande.

L'article 2 indique, en effet :

« que si une communauté religieuse en Palestine lui adresse une demande, conformément aux dispositions de cette ordonnance, le Haut-Commissaire, en Conseil exécutif, pourra, avec l'approbation d'un des Secrétaires d'Etat de Sa Majesté, promulguer un règlement en vue de son organisation comme communauté religieuse et de sa reconnaissance, en cette qualité, par le Gouvernement de Palestine ; il pourra ensuite, sous réserve de la même approbation, modifier ou abroger ledit règlement. »

Des règlements distincts devront être élaborés dans chaque cas particulier. Ces règlements pourront prévoir la constitution de conseils de communauté auxquels sera reconnue la capacité d'acquérir ou posséder tout bien mobilier ou immobilier, de passer des contrats, y donner effet et d'ester en justice et éventuellement de lever sur les membres de la communauté des taxes ou droits, destinés à des usages communaux, qui seront mis en recouvrement de la même façon que s'il s'agissait de taxes ou droits communaux (article 2, § 2 et 3).

Nous allons successivement examiner l'organisation des trois communautés officiellement reconnues, à savoir les communautés arabe, chrétienne et juive.

1° *Communauté musulmane*. — Elle est administrée par un Conseil suprême musulman, élu conformément à une constitution établie par les musulmans eux-mêmes, en application des règlements promulgués en décembre 1921, relatifs à la constitution et aux fonctions du Suprême Sharia Council (102). Ce Conseil est composé d'un président nommé à vie, portant le nom de Rais-el-Ulema et de quatre membres, renouvelables tous les quatre ans.

Le premier Conseil s'étant réuni en 1921, de nouvelles élections ont eu lieu en 1925, mais elles furent annulées par la

(102) C. P. M., 6^e session, p. 57.

Haute Cour de Palestine. En conséquence, les membres défaillants furent remplacés par des membres élus désignés par le Gouvernement ⁽¹⁰³⁾; afin de pouvoir rétablir l'élection des membres du Conseil par des électeurs musulmans, il a été décidé de nommer une commission musulmane chargée de proposer un projet de réforme du Conseil dont le rapport est actuellement soumis à l'examen de l'Administration ⁽¹⁰⁴⁾.

Le Conseil suprême musulman administre tous les biens Wakoufs (fondations religieuses musulmanes) et exerce un droit de surveillance à l'égard des tribunaux religieux; à ce dernier titre, il est chargé de nommer et révoquer tous les fonctionnaires des tribunaux religieux musulmans, sous réserve de l'approbation du gouvernement.

2° *Communauté chrétienne*. — Aucune mesure réglementaire générale n'a pu être promulguée par le Gouvernement, en raison du nombre et de la diversité des sectes religieuses; les décrets et firmans en vigueur sous l'Empire ottoman ont donc continué d'être appliqués.

L'Eglise orthodoxe est administrée par un synode présidé par le patriarche; par suite de difficultés financières survenues en 1921, il a été institué par le Haut-Commissaire une commission mixte, à laquelle a été confiée la gestion des finances du patriarcat (Orthodox Patriarchate Ordinance 1921, modifiée en 1925).

L'Eglise latine a recouvré la juridiction qu'elle exerçait précédemment en matière de statut personnel, laquelle avait été supprimée par décision des autorités turques, au début de la guerre turco-italienne.

Des lois spéciales règlent la situation des églises arméniennes, melkites, maronites, syriennes et uniates.

3° *Communauté juive*. — Son organisation est la seule qui soit prévue par un règlement spécial, rendu en application de l'ordonnance précitée de 1926 (Regulations Community Organisation Ordinance).

(103) The Supreme Moslem Sharia Council Ordinance, 1926, n° 18, 1^{er} avril.

(104) Palestine Report, 1930, page 28.

Le texte promulgué en 1928, en vue de l'organisation de la communauté juive et de sa reconnaissance en tant que communauté officielle par le Gouvernement de la Palestine, qui est désigné sous le nom de *Jewish Community Regulations* ^(104bis) est des plus complets et il reconnaît différents organismes représentatifs de la communauté juive.

Les organes ecclésiastiques comprennent le *Conseil rabbinique* et les *Bureaux rabbiniques locaux*.

Le Conseil rabbinique sera composé de deux grands rabbins et de six membres, les membres sephardim et aschkenazim étant en nombre égal. Il siègera comme cour d'appel pour toutes les questions relevant de la compétence habituelle des tribunaux rabbiniques (article 7).

Le Conseil rabbinique et les Bureaux rabbiniques seront compétents pour toute question se rapportant :

à des testaments rédigés conformément à la loi juive;

au contrôle et à l'administration des fondations religieuses ;

à la nomination de fonctionnaires rabbiniques.

Ils pourront également rendre des sentences arbitrales toutes les fois que des contestations s'élèveront entre les membres de leur communauté, à condition toutefois que les parties aient préalablement convenu par écrit, de s'en remettre à leur décision arbitrale (article 10).

Le Conseil rabbinique et les Bureaux rabbiniques seront respectivement reconnus comme étant les représentants officiels de la communauté juive auprès du Gouvernement de Palestine et de l'Administration de district (article 8).

L'organisation laïque comprend l'Assemblée élue, le Conseil national et les communautés locales.

1° *L'Assemblée*, élue pour trois ans au suffrage universel (sans distinction de sexe) est principalement chargée de fixer la nature et le montant des taxes qui seront recouvrées par les communautés et qui devront notamment pourvoir aux

(104 bis) The Religious Communities Ordinance, 1926. Regulations for the organisation of the Jewish Community, made by the High Commissioner under Schedule 2, 30 décembre 1927.

dépenses d'éducation et d'assistance sociale (article 13, § 2 et 3).

Le budget des diverses communautés devra être préalablement approuvé par le Haut-Commissaire (article 13, § 4).

2° *Le Conseil national* (Vaad Leumi) est élu pour un an parmi les membres de l'Assemblée.

Ses diverses attributions fixées à l'article 14 peuvent se ramener à quatre groupes principaux :

a) il sera chargé d'administrer les affaires de la Communauté et, à ce titre, il devra veiller dans la limite de ses attributions, à l'exécution des décisions de l'Assemblée et assurer le contrôle financier et administratif des fondations charitables de la communauté.

Il pourra posséder, pour le compte de la Communauté, tous biens immobiliers et mobiliers, passer des contrats, y donner effet, ester en justice, être partie, en son nom, dans une décision arbitrale;

b) il surveillera la gestion des biens et institutions des communautés locales et pourra envoyer des instructions à ce sujet aux communautés locales ou à leur comité;

c) il exercera des fonctions d'état civil et pourra, en dehors des registres officiels, tenir les registres de naissances, mariages et décès des membres de la communauté;

d) il sera reconnu comme étant le représentant officiel de la Communauté dans ses rapports avec le Gouvernement; en particulier, il soumettra au Haut-Commissaire un rapport annuel sur l'activité de la Communauté.

3° *Communautés locales*. — Elles seront instituées dans toute localité toutes les fois que trente juifs au moins y auront leur résidence habituelle (article 19).

Un Comité sera élu tous les ans et une Assemblée générale se réunira à l'expiration du mandat de ce Comité, quand plus de deux cents Juifs résident dans la localité; l'Assemblée générale sera chargée en particulier d'approuver le budget et de nommer le Comité (article 23).

Le Comité de la communauté locale a pour fonctions notamment (article 24) de veiller à l'exécution des ordres qu'il reçoit du Gouvernement ou des instructions que pourrait lui trans-

mettre le Conseil national; de nommer et révoquer tous les fonctionnaires locaux n'ayant pas d'attribution rabbinique, de contrôler la gestion des biens et institutions de la communauté; il pourra également, pour le compte de la communauté locale, posséder des biens mobiliers et immobiliers, passer des contrats, y donner effet, ester en justice, être partie dans une procédure arbitrale; — le Comité local sera reconnu pour les questions relevant de sa compétence, comme étant le représentant officiel de la Communauté dans ses rapports avec l'Administration de district.

Le Conseil national tiendra un registre de tous les Juifs d'âge adulte se trouvant en Palestine depuis trois mois : dans le mois de la publication du registre, toute personne pourra notifier, par écrit, au Conseil national, qu'elle désire ne pas faire partie de la communauté; d'autre part, toute personne qui désire que son nom soit ajouté à la liste, devra en faire la demande, sous les mêmes conditions et dans les mêmes délais (articles 17 et 18). Ces dispositions paraissent de nature à sauvegarder aussi complètement que possible le principe de la liberté de conscience.

Enfin, des mesures spéciales ont été prises, afin de donner à la communauté aschkenazite une autonomie partielle pour des questions relatives à certaines pratiques religieuses (article 26, § 6).

Les listes des personnes autorisées à prendre part aux élections ayant été définitivement arrêtées, les élections des membres de l'Assemblée ont eu lieu en 1931 ⁽¹⁰⁵⁾. Cette Assemblée comprend 71 membres.

Signalons pour terminer qu'une ordonnance promulguée en 1927 institue une procédure particulière dans le cas où une personne viendrait à changer de communauté. En vertu de l'article 3, toute personne qui changera de communauté religieuse devra obtenir un certificat du chef de sa nouvelle communauté constatant qu'elle a été admise à titre de membre dans cette communauté et elle en donnera notification au

(105) Regulation defining the Constitution of and system of election to the Elected Assembly of the Jewish Community (13 et 15 février 1930).

commissaire de district du lieu de sa résidence. Ce dernier fera transcrire sur les registres tenus à cet effet, le changement de communauté en question. Un extrait correspondant du registre sera envoyé par les soins du commissaire de district au chef religieux de l'ancienne et à celui de la nouvelle communauté ⁽¹⁰⁶⁾.

E. — LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT

Le service de l'instruction publique remplit trois fonctions principales :

1° il exerce un contrôle sur l'instruction en général, inspecte les écoles et distribue les subventions ;

2° il administre et entretient sur les fonds qui lui sont alloués, les écoles du gouvernement, presque uniquement fréquentées par la population arabe ;

3° grâce à la subvention qu'il accorde à l'Agence juive, il exerce également, dans une certaine mesure, un droit de contrôle sur le système juif d'instruction publique ⁽¹⁰⁷⁾.

Nous allons successivement examiner l'organisation de l'instruction publique en général et celle qui est relative aux diverses communautés religieuses.

1° Jusqu'à l'occupation britannique en 1918, le système d'instruction publique resta principalement régi par la loi ottomane de 1869 ; les établissements d'enseignement secondaire et supérieur étaient soumis au contrôle de l'administration des vilayets ; les écoles élémentaires étaient administrées par des comités scolaires locaux et l'enseignement que l'on y donnait était notoirement insuffisant.

En principe, l'enseignement public était gratuit et obligatoire, mais en fait, dans aucune partie de l'Empire ottoman, l'instruction élémentaire ne s'étendit jamais à l'ensemble de la population ⁽¹⁰⁸⁾.

(106) Change of Religious Community Ordinance, n° 43, 16 décembre 1927.

(107) Palestine Report, 1929, p. 64.

(108) *Ibid.*, p. 63.

Une Commission centrale de l'enseignement a été instituée en 1921 pour conseiller le Directeur de l'enseignement.

De plus, il existe des commissions locales de l'enseignement composées notamment du gouverneur de district et du fonctionnaire local de l'enseignement ⁽¹⁰⁹⁾.

L'instruction faisant gravement défaut parmi la population arabe et la plupart des villages étant dépourvus d'écoles, l'Administration de la Palestine adopta en 1920 et 1921, un programme comportant la création de 75 écoles par an jusqu'à ce que tout le pays en soit pourvu. Ce programme dut être interrompu faute de crédit. En 1930, sur une population d'âge scolaire s'élevant au total (à l'exception des villes) à environ 95.000 enfants, 12.539 ou 13,2 % seulement suivaient l'école; pourtant, un peu partout, la population a exprimé le désir de voir l'instruction se répandre davantage; il est indispensable, pour cela, de créer de nouvelles écoles et d'accroître dans une notable proportion le budget de l'instruction publique qui est notoirement insuffisant.

2° *Les écoles des diverses communautés religieuses, chrétienne et juive*, se sont vues reconnaître un statut légal, en vertu de l'article 15, § 2, ainsi rédigé :

« Il ne sera porté aucune atteinte aux droits des communautés de conserver leurs écoles, en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'administration. »

Au cours de ces dernières années, les écoles de la communauté juive se sont considérablement développées; il existe à Jérusalem un service spécial de l'instruction publique dont le contrôle s'étend aux deux tiers des enfants d'âge scolaire, les autres enfants étant répartis entre diverses institutions dont la plus importante est l'Alliance Israélite; l'instruction obligatoire est partout en vigueur, de même que parmi les communautés chrétiennes.

(109) C. P. M., 5^e session, p. 93.

Depuis 1920, s'est développé un système d'éducation bilingue, comprenant d'une part toutes les écoles, tant celles du Gouvernement que les écoles privées où l'instruction est donnée en arabe et, d'autre part, toutes les écoles contrôlées ou non par l'Agence juive, où l'enseignement est donné en hébreu; « le développement de l'hébreu en Palestine, comme conséquence de la Déclaration Balfour, est un phénomène tout à fait extraordinaire. Il ne trouve son parallèle dans aucun autre pays où l'on se soit efforcé de faire revivre une langue morte. On peut dire que l'hébreu est devenu la langue des Juifs en Palestine ⁽¹¹⁰⁾.

La question de la contribution du Gouvernement au coût d'entretien des écoles juives présente un aspect particulier; la communauté juive représente en effet près d'un cinquième de la population totale et ne fréquente, pour ainsi dire pas, les écoles du Gouvernement.

Il semble, la Puissance mandataire ayant reconnu aux diverses communautés le droit d'administrer leurs propres écoles, que le principe qu'il ne devait être établie aucune distinction qui puisse être basée sur des différences de race, de religion ou de langue aurait dû conduire l'Administration à allouer à la communauté juive une subvention proportionnelle à l'importance de la population par rapport à la population totale.

Les sionistes ayant fait remarquer au Gouvernement que la subvention qui leur était accordée, représentant seulement 3 % des sommes réservées à l'enseignement sur les fonds publics, n'était qu'une fraction de ce que les Juifs étaient raisonnablement en droit d'attendre, en proportion de leur nombre et de la contribution qu'ils apportent, en qualité de contribuables, au Trésor public, le représentant de la Puissance mandataire fit savoir « qu'il ne saurait admettre la thèse d'après laquelle le Gouvernement palestinien aurait l'obligation de veiller à ce que, dans tout chapitre de dépenses figurant au budget palestinien, le montant du crédit consacré aux besoins ou au service d'une fraction de la population palesti-

(110) C. P. M., 17^e session, p. 108. Exposé de M. Luke, représentant accrédité du Gouvernement britannique.

nienne soit proportionné à l'importance de cette fraction ⁽¹¹¹⁾.

La subvention était au début accordée en proportion du nombre d'élèves fréquentant les écoles entretenues par les diverses communautés et remplissant certaines conditions, notamment quant au système d'éducation.

La subvention aux écoles juives fut notablement augmentée au cours des années 1926, 1927, où elle passa de £ 2.500 à £ 10.664 et elle fut portée à £ 20.000 en 1927-1928 ; cette somme représentant environ un cinquième du budget total de l'instruction publique correspond bien à la proportion de la population juive, par rapport à la population totale et elle apparaît comme étant des plus raisonnables ⁽¹¹²⁾.

F. — RECONNAISSANCE DES LANGUES OFFICIELLES ET DES JOURS DE FÊTE DES DIFFÉRENTES COMMUNAUTÉS

Les clauses du mandat relatives à la reconnaissance des langues officielles en Palestine ainsi que des jours de fêtes des diverses communautés ont été rédigées, en application du principe indiqué à l'article 15 qu'il ne devra y avoir aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion et de langue.

D'après l'article 22 :

« L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement. »

Le règlement du 1^{er} octobre 1920 sur l'emploi des langues officielles, prévoit que les trois langues devront être employées dans les administrations centrales et les services publics, en particulier celui des chemins de fer (article 4) ;

au contraire, dans les municipalités et les agglomérations rurales, le principe est que les trois langues ne seront employées que s'il y a une population juive considérable. L'ar-

(111) C. P. M., 7^e session, p. 193.

(112) C. P. M., 13^e session, p. 61.

ticle 5 indique notamment, parmi ces régions trilingues, les villes de Jérusalem, Jaffa, Haïfa, Safed et Tibériade ; d'autres localités pourront y être ajoutées ultérieurement, toutes les fois que la proportion de la population juive sera d'au moins 20 % de la population totale. Dans les localités où l'emploi des trois langues ne sera pas reconnu, l'hébreu pourra toutefois être employé, quand les circonstances l'exigeront.

L'article 82 du « Palestine Order in Council » confirme les précédentes dispositions : « toutes les ordonnances, instructions officielles et circulaires du Gouvernement et tous arrêtés des autorités locales et des municipalités, dans des limites à fixer par décret du Haut-Commissaire, seront publiés à la fois en anglais, en arabe et en hébreu. Les trois langues officielles pourront être employées au cours des débats et des discussions du Conseil législatif, et, sous réserve des règlements qui pourraient être promulgués, dans les diverses administrations et devant les tribunaux ».

La reconnaissance de l'hébreu, en tant que langue officielle, a été décidée afin de donner effet à la politique de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif ⁽¹¹³⁾.

D'après le recensement fait par le Gouvernement en 1922, 96 % des juifs palestiniens parlent l'hébreu. Le rapport du Haut-Commissaire sur l'administration de la Palestine pour les années 1920-1925 déclare à ce sujet : « La langue hébraïque est devenue, définitivement, la langue parlée de la population juive. Toute la jeune génération s'en sert d'une façon naturelle, de même que la plupart de ceux qui demeurent au pays depuis longtemps. C'est l'unique langue d'enseignement dans presque toutes les écoles juives ⁽¹¹⁴⁾.

Le mémorandum du Conseil national des juifs palestiniens signale que dans les villes et dans les districts agricoles qui comptent une vaste population juive, les municipalités n'ont jamais recours à l'emploi de l'hébreu ; les fonctionnaires du gouvernement n'ont pas à passer d'examen de langue hébraï-

(113) Cmd. 1700 (1922), p. 10.

(114) C. P. M., 9^e session, p. 210.

que pour leur nomination, alors qu'on exige d'eux une connaissance suffisante de la langue arabe ⁽¹¹⁵⁾.

La Commission, dans son rapport sur cette pétition, estima que des cas de ce genre étaient inévitables, dans un pays où il y a trois langues officielles ⁽¹¹⁶⁾. Cependant, il semble qu'il conviendrait d'encourager la connaissance de l'hébreu parmi les employés du gouvernement ayant un contact constant avec la population juive.

La question des langues officielles a donné lieu récemment à deux interprétations différentes de la Haute-Cour de Justice.

Dans la première affaire, les Arabes prétendirent qu'il n'était pas conforme à l'article 22 du mandat d'imprimer des initiales ou le nom entier « d'Eretz Israël » sous le nom de « Palestine », tandis qu'on refuse aux Arabes la dénomination « Surial Janonbiah » (Syrie méridionale) ⁽¹¹⁷⁾.

La Cour suprême refusa d'enjoindre aux autorités d'avoir à supprimer cette pratique, estimant que la traduction du mot « Palestine » dans chacune des trois langues officielles était une question qui devait être laissée à l'appréciation des autorités administratives. La Palestine a toujours été désignée en hébreu sous le nom d' « Eretz Israël » et le rapport de la Commission permanente des mandats sur la pétition du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine affirma, à ce propos, que l'emploi des initiales des mots hébreux dans la dénomination nationale est un compromis pratique résultant de l'usage — qui a été approuvé par le gouvernement : par contre, les arabes ont toujours employé le mot de « Palestine » pour désigner le pays ⁽¹¹⁸⁾.

Dans un deuxième arrêt ⁽¹¹⁹⁾, la Haute-Cour de Justice con-

(115) C. P. M., 9^e session, p. 210.

(116) *Ibid.*, p. 229.

(117) *Ibid.*, p. 163.

(118) C. P. M., 9^e session, p. 223.

(119) Pal. Report, 1929. Annexe XVI, p. 227 (Arrêt du 2 mai 1929).

firma cette manière de voir, en décidant à nouveau que la clause figurant à l'article 22 du mandat d'après laquelle « toutes les indications en arabe figureront également en hébreu » ne signifie évidemment pas que les inscriptions arabes doivent être fidèlement reproduites en caractères hébreux, mais que leur sens doit être conservé dans cette dernière langue.

Le pétitionnaire dans cette affaire s'était adressé à la Haute-Cour de Justice, afin qu'elle enjoigne au service des postes, d'accepter un télégramme rédigé en caractères hébreux.

L'Administration des Postes demanda que le télégramme fût rédigé en caractères latins, conformément à l'article 3 de l'instruction sur l'emploi des langues officielles, ainsi conçu :

« Des télégrammes pourront être envoyés dans l'une quelconque des trois langues officielles, mais lorsqu'ils seront envoyés en langue hébraïque, ils devront être rédigés en caractères latins, l'administration des postes ne pouvant actuellement, pour des raisons de commodité, transmettre des télégrammes en caractères hébreux. »

La Haute-Cour de Justice a rejeté comme mal fondée la demande du pétitionnaire, l'instruction sur l'emploi des langues officielles de 1920 étant déjà en vigueur lors de la promulgation de la loi constitutionnelle, dont l'article 74 décide que toutes instructions, proclamations, ordonnances,... et autres mesures législatives promulguées par le Haut-Commissaire ou par tout service du Gouvernement de Palestine avant ou après le 1^{er} juin 1920, devront être considérées comme ayant force de loi et que toute mesure prise en exécution des décisions précitées ainsi que toute défense qui y serait contenue seront considérées comme juridiquement valables.

D'autre part, l'article 82 du Palestine Order in Council ne fait que confirmer la reconnaissance de l'emploi des trois langues officielles indiquées dans le règlement de 1920 et il ajoute qu'on devra tenir compte notamment de tout règlement promulgué par les administrations et les tribunaux, visant par là le règlement précité ; d'ailleurs, un télégramme hébreu rédigé

en caractères latins ne perd pas, pour cela, son caractère spécifique (120).

La reconnaissance des jours de fêtes des diverses communautés est prévue à l'article 23, ainsi rédigé :

« L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour lesdites communautés. »

Les communautés dont il est question dans ce texte comprennent toutes les communautés officiellement reconnues en Palestine ; la reconnaissance des jours de fêtes constitue, en effet, une application du principe de la liberté de conscience et le Mandataire ne pourrait, à cet égard, méconnaître l'existence d'aucune communauté, quelle que puisse être son importance.

Une affaire qui a été portée deux fois en appel a donné lieu également à une interprétation judiciaire de l'article 23. Elle peut se résumer ainsi :

La municipalité de Tel Aviv avait promulgué un arrêté avec l'approbation du Gouvernement de Palestine, faisant défense d'ouvrir aucune boutique, dans les limites de la ville, les samedis et jours de fêtes religieuses juives, à l'exception des commerces tenus par des Musulmans ou des Chrétiens. Un commerçant juif ayant été condamné à une contravention, par le tribunal municipal de Tel Aviv, pour infraction à cet

(120) M. Ruppel, dans son rapport sur une pétition en date du 10 mai 1931, demandant à nouveau que les télégrammes en hébreu puissent être transmis en caractères hébraïques, estima — les Arabes pouvant faire usage de leurs caractères pour la transmission de leurs télégrammes intérieurs — qu' « une discrimination quelconque entre les deux langues n'est guère compatible avec le sens de l'article 22, ni avec l'esprit général du Mandat, dont le but est d'assurer à tous égards l'égalité de traitement aux deux éléments de la population palestinienne ».

Il est possible que la situation actuelle rende inopportune toute décision qui serait prise à ce sujet ; toutefois M. Ruppel exprima le vœu — la question devant se poser à nouveau en son temps — « que la Puissance mandataire la réexaminera alors d'une façon consciencieuse et ne perdra pas de vue l'aspect fondamental qu'elle implique, à savoir l'égalité de traitement des deux éléments de la population palestinienne ».

(C. P. M., 21^e session, pp. 200 et 201).

arrêté, se pourvut en appel et obtint du tribunal civil de Jaffa l'annulation du premier jugement ; ce jugement du tribunal de district fut confirmé par la Haute-Cour de Justice, lors d'un appel subséquent ⁽¹²¹⁾.

Le tribunal de district avait estimé, sans doute, que le principe de l'autonomie des diverses communautés ne devait pas aller jusqu'à impliquer qu'un jour de repos pour une communauté quelconque fut considéré comme un jour de repos légal pour l'un quelconque de ses membres mais cette décision paraît aller à l'encontre d'un autre principe, à savoir qu'il ne doit être pris aucune mesure qui puisse porter atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs et, en l'espèce, il nous semble que l'arrêté pris par le maire de Tel-Aviv aurait dû être considéré comme une mesure de police, à l'égard de toutes les personnes faisant partie de la communauté juive.

(121) Stoyanovsky. *The mandate for Palestine*, p. 260, note.

CHAPITRE II

OBLIGATIONS DU MANDATAIRE A L'EGARD DES TIERCES PUISSANCES

Les obligations du Mandataire à l'égard des tierces Puissances seront examinées successivement dans leurs rapports avec le principe d'égalité économique et le problème dit « des Lieux Saints ».

1. — RELATIVEMENT AU PRINCIPE D'EGALITE ECONOMIQUE

A. — PRINCIPE GÉNÉRAL ET ÉGALITÉ ÉCONOMIQUE DE TRAITEMENT

L'obligation incombant au Mandataire d'assurer « aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce » est prévue au paragraphe 5 de l'article 22 du Pacte relatif aux territoires sous mandat B de l'Afrique Centrale. Toutefois, dès les débuts de l'application du système des mandats, il a été clairement entendu que cette obligation devrait s'étendre également aux territoires sous mandat A.

Le Gouvernement américain, dans une note en date du 12 mai 1920, adressée au Gouvernement britannique, rappela qu'il avait été décidé d'appliquer aux territoires détachés des pays ex-ennemis et administrés par l'une des Puissances alliées, le principe de l'égalité de traitement, en droit et en fait, au commerce de toutes les nations (1).

(1) *International Conciliation*, n° 166 (1921), pp. 304-5.

Dans sa réponse, le Gouvernement britannique fit savoir qu'il acceptait cette interprétation, mais l'accord entre les deux Puissances fut conclu seulement en mai 1922. Les Etats-Unis n'étant pas Membres de la Société des Nations, une convention fut signée le 3 décembre 1924 (2) entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis, en ce qui concerne les droits respectifs des deux Etats et de leurs nationaux en Palestine. Il était indiqué à la convention que les Etats-Unis et leurs nationaux jouiraient de tous les droits et privilèges accordés aux Membres de la Société des Nations et à leurs nationaux, d'après les termes du mandat, bien que les Etats-Unis ne fussent pas Membres de la Société des Nations (article 2).

Le principe de l'égalité de traitement résulte d'ailleurs de la notion même du mandat. En raison du caractère désintéressé de la gestion du Mandataire et du fait qu'il a accepté d'exercer le mandat au nom de la Société des Nations, « il s'est imposé des obligations pour une mission sacrée de civilisation vis-à-vis de la communauté internationale comme le tuteur en contracte en acceptant la tutelle » (3). Ces obligations ne sauraient être remplies autrement qu'en maintenant l'égalité économique ; la doctrine de la porte ouverte et du libre-échange permet seule d'assurer au territoire sous mandat le bien-être et le développement compatibles avec les lois économiques, en apportant aux indigènes, au taux le plus bas, le plus grand nombre possible de produits.

Le principe de l'égalité de traitement, destiné à sauvegarder les intérêts des Etats membres de la Société des Nations et celui de la tutelle, qui a pour but de protéger les intérêts économiques des habitants sont entièrement distincts.

« Le principe de l'égalité et son exécution intéresse directement les tierces Puissances et leurs nationaux. En ce domaine, la tâche de la Commission des Mandats consiste à vérifier si les textes des réglementations de la matière répondent aux prescriptions des mandats et, dans le cas contraire, à en

(2) Cmd. 2559 (1925).

(3) Fauchille. *Traité de Droit international public*, tome I, 2^e partie, p. 823.

demander la revision par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations. Pour le reste, il appartient aux Puissances intéressées d'agir de leur propre chef si elles estiment devoir le faire dans quelque cas déterminé, soit en faisant les démarches utiles aux fins de redressement, soit en invoquant, s'il y a lieu, le droit que leur confèrent les mandats de soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale (4) ».

Au contraire, l'article 18 ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de la population du territoire sous mandat, mais le Conseil de la Société des Nations et la Commission permanente des mandats, à titre consultatif, sont chargés de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels des habitants, et ils peuvent éventuellement adresser des observations à ce sujet à la Puissance mandataire. Au cas où le Mandataire estimerait que la recommandation du Conseil n'est pas justifiée et maintiendrait son point de vue, l'appel à la Cour permanente de Justice internationale s'imposerait comme le moyen le plus approprié et le plus efficace, c'est à cet organe purement judiciaire qu'il appartient, en définitive, de dire si une disposition de l'article 22 du Pacte ou d'une Charte mandataire a été violée ou non (5).

En ce qui concerne la Palestine, le principe de l'égalité de traitement est indiqué à l'article 18, ainsi conçu :

« Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque, Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque des dits Etats;

(4) Les mandats internationaux, livre II : les principes généraux du régime des Mandats, pp. 125-126.

(5) N. Feinberg. La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans le système des Mandats, p. 194.

il y aura, dans des conditions équitables, liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

« Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie. »

Le paragraphe 1^{er} est spécialement consacré à l'égalité de traitement entre les différents Membres de la Société des Nations, alors que le second se rapporte plutôt aux intérêts des habitants des territoires sous mandat.

L'obligation d'observer l'égalité de traitement a été formulée pour la première fois au Chapitre premier de l'Acte général de Berlin, signé le 26 février 1885, puis a été reproduit dans la Déclaration de Bruxelles, conclue le 2 juillet 1890 qui stipule « qu'aucun traitement différentiel, ni droit de transit ne pourront être établis dans les territoires visés par l'acte de Berlin. Un droit de 10 % de la valeur au port d'importation pourra être établi sur les marchandises entrant dans le Bassin conventionnel du Congo (6).

Cette disposition se retrouve de façon plus précise dans la Convention de Saint-Germain-en-Laye, signée le 10 septembre 1919, portant revision des Actes précités de Berlin et de Bruxelles, dont les principales clauses ont été reproduites presque sans modification, dans le texte des mandats A et B.

Le principe de l'égalité implique qu'il ne sera fait aucune discrimination du fait de la nationalité; ainsi la Grande-Bretagne ne pourra ranger la Palestine au nombre des pays pouvant bénéficier de la *préférence impériale*, tout au moins sous la condition de réciprocité, car alors, la Puissance mandataire se trouverait en Palestine dans une situation privilégiée par rapport aux autres Etats.

(6) Van Rees, *op. cit.*, pp. 121-122.

Le Mandataire, par contre, a toute liberté d'action en ce qui concerne l'établissement du tarif douanier, à l'exception du transit qui devra demeurer libre, étant seulement tenu d'accorder à tous les Etats le bénéfice d'un même tarif; en fait, l'application de droits uniformes peut fort bien être dirigée contre les exportations d'un pays déterminé, quand le pays visé est le principal exportateur de certains produits, à la condition que l'intérêt du territoire guide d'abord, sur ce point, l'action du Mandataire; — ainsi, il lui sera loisible d'imposer des droits protecteurs sur certains produits, par exemple, pour favoriser une industrie naissante du territoire sous mandat, mais il ne pourra édicter de mesures générales qui reviendraient à créer à son profit un avantage déterminé, à l'exclusion des autres Puissances.

Ce qui importe donc, c'est l'égalité de *droit*, laquelle exige l'établissement de règles uniformes pour tous, mais ne saurait imposer la garantie que l'application de ces règles produise les mêmes effets sur tous, l'égalité de droit ne comportant pas indifféremment l'égalité de fait (7).

Le principe de l'égalité économique en privant le territoire sous mandat d'une arme de négociation, a amené cette conséquence assez choquante, d'obliger les pupilles de la Société des Nations à recevoir à conditions égales les marchandises des Etats qui les traitent le mieux et le plus mal, aussi la Commission permanente des mandats proposa-t-elle, au cours de sa quinzième session, de suggérer à l'Assemblée d'inviter les Etats membres de la Société des Nations, à signer une convention par laquelle ces Etats s'engageraient à accorder aux ressortissants et aux produits des territoires sous mandats A et B, la pleine et entière réciprocité de la règle de l'égalité économique. Le but à atteindre pourrait être obtenu par deux moyens différents: la conclusion d'une convention internationale ou par voie de négociations directes et bilatérales (8).

(7) Van Rees, *op. cit.*, p. 124.

(8) C. P. M., 15^e session, p. 275. Rapport de M. Rappard : « Traitement des ressortissants des territoires sous mandats dans les Etats membres de la Société des Nations, ainsi que des produits et marchandises provenant de ces territoires ».

L'on proposa finalement de suggérer au Conseil qu'il serait opportun d'envisager la réunion d'une conférence internationale chargée d'élaborer cette convention (9).

La question de l'égalité économique a été portée à différentes reprises devant la Commission permanente des mandats :

1° Un amendement au Palestine and East Africa Loan (Guarantee) Bill indiqua que la clause imposant d'utiliser le produit de l'emprunt en achat de matériel, d'outillage... provenant du Royaume-Uni ou de l'Empire britannique ne s'appliquerait pas aux territoires sous mandats.

Pourtant, « la clause d'avoir à se fournir chez la nation qui prête des marchandises à acheter sur les fonds de l'emprunt consenti est devenue une clause de plus en plus générale que tous les gouvernements inclinent à insérer dans les conventions d'emprunt. Si on l'admet pour toute Puissance étrangère qui prêterait, pourquoi ne pas l'admettre pour la Puissance mandataire. — Si on ne l'admet pour aucune Puissance, on ne fera que rendre plus difficiles et plus lourdes les conditions du prêt pour le territoire sous mandat et on défendra mal ses intérêts (10) ».

Le Gouvernement britannique fit savoir que pour l'achat de matériel et de fournitures par les autorités publiques des territoires sous mandat A et B, il était procédé par adjudication publique pour les achats à faire sur place... Pour les articles que le pays ne produit pas ou que l'on ne peut obtenir sur place à des conditions plus avantageuses, l'acquisition est faite par l'intermédiaire des *Crown Agents* (11).

La Commission permanente des mandats ayant demandé de nouvelles précisions à ce sujet, le Gouvernement britannique ajouta « en ce qui concerne les règles suivies en matière de travaux publics dans les territoires sous mandat britanni-

(9) C. P. M., 18^e session, p. 175.

(10) C. P. M., 12^e session, p. 66. Exposé de M. Merlin sur l'égalité économique, l'achat de matériel par les administrations des territoires sous mandat, soit à leur usage, soit en vue de travaux publics.

(11) C. P. M., 16^e session, p. 195, Annexe 10. Rapport de M. Orts sur l'achat de matériel et de fournitures par les autorités publiques des territoires sous mandats A et B.

que, le Gouvernement mandataire exécute généralement ces travaux par l'intermédiaire de son service des Travaux publics. Dans le cas où l'affaire est mise en adjudication, il n'est pas établi de distinction quant à la nationalité entre les soumissionnaires ⁽¹²⁾.

2° Au cours de la 17^e session de la Commission permanente des mandats, une discussion eut lieu à propos de l'exécution des travaux du port de Haïfa; la Puissance mandataire fit savoir que l'adjudication publique avait été écartée, en raison de l'intérêt qu'il y avait à assurer l'emploi d'une proportion déterminée de main-d'œuvre locale et à sauvegarder certaines antiquités se trouvant sur les lieux où étaient entrepris les travaux. Le représentant du Colonial Office, M. Clouston, indiqua que, d'après une disposition fixe, dans les contrats de ce genre (fourniture de matériaux) souscrits au nom de la Palestine, les agents de la Couronne ne doivent pas se borner à solliciter les soumissions britanniques, mais doivent organiser une adjudication internationale et choisir la meilleure soumission, quelle que soit, par ailleurs, la nationalité du soumissionnaire ⁽¹³⁾.

3° Lors de la 20^e session de la Commission des Mandats, quelques membres exprimèrent des doutes sur le point de savoir si certaines stipulations figurant à la Convention passée entre le Haut-Commissaire et l'Irak Petroleum Company Ltd étaient compatibles avec les termes du mandat, et en particulier avec l'article 18. La Convention dont il s'agit vise la construction et l'exploitation d'un « pipe-line » pour le transport du pétrole, des sièges d'exploitation de la Société, dans la région de Moussoul à la base de Saint-Jean-d'Acre, en Palestine et prévoit notamment des exemptions de taxes d'importation, de transit... sur les produits de la compagnie (article 4, § 1); l'importation en franchise de droits de douane ou autres taxes d'importations de tous approvisionnements, fournitures, matériaux..., qui pourraient être nécessaires aux tra-

(12) *J. O.*, juillet 1930, pp. 843-844. Lettre du gouvernement britannique du 24 février 1930 au Secrétariat de la Société des Nations.

(13) *C. P. M.*, 17^e session, p. 103.

vaux de l'entreprise et à ses transports (article 5, § 1); l'exemption de tout impôt foncier et sur le revenu et de toute charge fiscale, sauf en ce qui concerne les bénéfices tirés de la vente des produits de la Compagnie, en vue de la revente sur place ou de la consommation en Palestine (article 12, § 1).

Des avis différents furent exprimés sur cette question, M. Orts, en particulier, estima peu convaincants les arguments de la Puissance mandataire qui fit valoir que les marchandises importées en franchise de droits étaient destinées au propre usage de la Compagnie et non à la vente et que l'on ne pouvait, en l'espèce, établir de comparaison avec d'autre Compagnie; les avantages consentis aux concessionnaires étaient donc, selon lui, en contradiction avec les termes du mandat (14).

M. Van Rees, d'autre part, déclara qu'il s'agissait là d'une concession et rappela que l'article 18 ne parle pas de concession. Lors de la rédaction de cet article, le Gouvernement britannique a, pour des raisons spéciales intentionnellement omis d'étendre le principe de l'égalité aux concessions de toute nature. En conséquence, ce principe ne s'applique pas en Palestine aux concessions (15).

Avant d'examiner la valeur de cet argument, nous allons dire quelques mots du *régime des concessions en Palestine* dans ses rapports avec le principe de l'égalité économique.

Les mandats B, de même que le mandat pour la Syrie, au contraire du mandat pour la Palestine, contiennent une disposition expresse à ce sujet.

Le mandat pour la Syrie, en particulier, déclare à l'article 11, § 4 :

« Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction du fait de la nationalité entre les ressortissants de tous les Etats Membres de la Société des Nations, mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du gouvernement local. Il ne sera pas accordé de conces-

(14) C. P. M., 20^e session, pp. 96 et s.

(15) *Ibid.*, p. 99.

sion ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle aux droits du Mandataire, de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt des territoires de la Syrie et du Liban et en vue de procurer aux dits territoires les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale ou industrielle ci-dessus garantie. »

Des dispositions semblables font défaut pour la Palestine.

Une correspondance échangée entre le Département des Affaires étrangères à Washington et le Gouvernement britannique nous donne quelques explications à ce sujet :

Le 24 août 1921, l'Ambassadeur des Etats-Unis à Londres demanda dans un mémorandum, adressé au Gouvernement britannique, que fut introduite, dans le projet de mandat pour la Palestine, une disposition interdisant toute discrimination en matière de concessions, le bénéfice de cette clause devant également s'étendre aux citoyens américains.

Dans sa réponse du 29 décembre 1921, le Gouvernement britannique fit savoir « que la suggestion présentée semble ne pas avoir tenu compte des conditions particulières existant en Palestine... L'article 11 du projet de mandat pour la Palestine prévoit expressément que l'Administration pourra s'entendre avec l'organisme juif, mentionné à l'article 4, pour développer toutes les ressources naturelles du pays, en tant qu'elle ne préfère agir directement. La raison en est qu'en vue de poursuivre, d'une manière satisfaisante, la politique visant l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, il est impraticable de garantir les mêmes facilités, en ce qui concerne le développement des ressources naturelles du pays, à des personnes ou à des compagnies qui pourraient être animées par d'autres motifs (16).

(16) *Mandate for Palestine*, Washington, 1927. D'après Van Rees, *op. cit.*, p. 151.

Le Gouvernement des Etats-Unis décida alors de prendre acte de l'assurance du Gouvernement britannique, qu'il ne serait établi, en matière de concession, aucune discrimination du fait de la nationalité.

La question des concessions visée au deuxième paragraphe de l'article 18 est conçue en termes assez généraux ; « l'Administration pouvant prendre sous réserve des stipulations ci-dessus et des stipulations du mandat..., les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale ».

Il résulte de cet exposé que le principe de l'égalité économique en matière de concessions, ayant été écarté pour la Palestine, en raison de sa situation particulière, toutes les fois que les intérêts propres du foyer national juif ne sont pas en jeu, la règle générale doit reprendre toute sa force et, par conséquent, s'appliquer par exemple aux conventions conclues avec l'Irak Petroleum Company Ltd, lesquelles intéressent le pays tout entier.

La seule réserve se rapporte à l'exécution de travaux et services publics qui, étant essentiellement affaire de gouvernement et non pas matière économique, est soustraite à l'application du principe de l'égalité économique (17).

La disposition finale de l'article 18 prévoit — afin d'éviter que l'établissement de frontières entre des territoires qui formaient autrefois un seul Etat puisse entraîner pour eux des conséquences défavorables au point de vue économique — que l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire et par exception à la règle générale, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

Le seul traité conclu en application du paragraphe précité a été signé avec la Syrie le 1^{er} octobre 1921. D'après cet accord douanier, aucun droit ne pourra être perçu en Palestine

(17) C. P. M., 13^e session, p. 95.

sur toute marchandise en provenance ou à destination de la Syrie et inversement ; l'exemption des droits est limitée en principe aux produits du marché local des deux territoires sous mandat et s'étend aux marchandises circulant en transit ; il est entendu que les avantages concédés par ce traité ne doivent pas valoir à l'égard des autres Etats.

B. — RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES ET ANTIQUITÉS

L'article 21 du mandat contient une application du principe de l'égalité de traitement, relativement aux fouilles et aux recherches archéologiques.

D'après ce texte :

« Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois, à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Membres de la Société des Nations, l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques. »

Les dispositions de l'article 421 du traité de Sèvres, relatives aux antiquités furent reproduites à l'article 14 du mandat pour la Syrie et à l'article 21 du mandat pour la Palestine. Elles sont ainsi conçues :

(1)

Par « antiquité », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieure à l'année 1700.

(2)

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

(3)

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par ladite autorité.

(4)

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité, devra être passible d'une pénalité à fixer.

(5)

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

(6)

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

(7)

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant cette autorisation, agir de façon à éliminer, sans motif valable, les savants d'aucune nation.

(8)

Le produit des fouilles pourra être réparti entre la personne ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

Conformément à l'article 21, fut établi en juillet 1920, un service des antiquités. Une ordonnance sur les antiquités a été promulguée en 1920 et remplacée par une nouvelle ordonnance en 1929 ⁽¹⁸⁾.

L'article 5 prévoit la nomination d'un Conseil consultatif présidé par le Directeur du Service des Antiquités, et dont les membres, au nombre de neuf, représentant les différents intérêts archéologiques, seront nommés par le Haut-Commissaire. Ce Comité devra être consulté pour toute question se

(18) Antiquities Ordinance, n° 51, 31 décembre 1929.

rapportant à des recherches archéologiques, à l'acquisition d'antiquités et à la délivrance de permis d'entreprendre des fouilles.

L'Administration de la Palestine se réserve le droit de préemption en ce qui concerne toute découverte d'antiquité; elle devra exercer ce droit, toutes les fois que l'acquisition d'un objet ayant une valeur archéologique présente un intérêt pour le pays.

Une liste des monuments et des sites historiques devra être publiée dans la *Gazette officielle* et des mesures spéciales de protection seront prises, à l'égard des monuments ainsi classés (art. 12); tout monument classé, porté sur les registres fonciers comme étant propriété privée pourra être acquis par le Service des antiquités, conformément aux dispositions de l'ordonnance sur l'expropriation.

2. — EN CE QUI CONCERNE LES LIEUX SAINTS

Le problème des Lieux Saints présente un double aspect, un aspect international, dû au fait que la Palestine a été le berceau de trois grandes religions et que diverses Puissances y ont acquis des droits, dont elles entendent respectivement se prévaloir et un aspect purement interne, revenant principalement à déterminer les droits existants des diverses communautés, en sauvegardant la paix et l'ordre public.

On a adopté en cette matière le principe que les intérêts des diverses communautés religieuses devant être sauvegardés sur la base du maintien des droits existants, il doit appartenir à une commission dénommée « Commission des Lieux Saints », d'étudier, de définir et de régler ces droits.

Nous examinerons tout d'abord la question des Lieux Saints et plus particulièrement celle du Mur des Lamentations qui peut être considérée, avec juste raison, comme un problème type, les solutions que l'on appliquera à ce cas particulier pouvant permettre de juger dans les autres domaines, des possibilités d'accord entre les différents éléments de la popu-

lation, puis nous exposerons ensuite les diverses tentatives qui ont été faites en vue de nommer la commission dite « des Lieux Saints ».

A. — MAINTIEN DES DROITS EXISTANTS

La question est prévue à l'article 13 du mandat, ainsi conçu :

« Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis. »

La préservation des droits existants et le libre exercice du culte impliquent donc une double réserve : d'une part, le maintien de l'ordre et de la bienséance publics et, d'autre part, l'immunité de juridiction et d'administration des sanctuaires purement musulmans. Par libre exercice du culte, il faut entendre toutes les fois que cela est possible, *l'accomplissement des rites, tels qu'ils sont prescrits par la religion de la communauté intéressée* ⁽¹⁹⁾.

L'Administration palestinienne prétendit qu'il ne pouvait être question de revenir aux formes primitives du culte et que l'usage, afin de pouvoir servir de fondement juridique à un droit véritable, devait remonter à un temps assez long ⁽²⁰⁾.

(19) Georges Scelle. L'Affaire du Mur des Lamentations. Palestine, n° 5, mai 1929, page 6.

(20) Report of the Commission appointed... to determine the rights and claims of Moslem and Jews in connection with the Western or wailing wall at Jerusalem (1931), p. 47.

Des contestations sur ce dernier point s'élevèrent en ce qui concerne les droits respectifs des Juifs et des Musulmans sur le Mur des Lamentations ou Mur Occidental (Kotel Maariv).

En raison de l'importance exceptionnelle de cette question — dont le non règlement a été une des causes directes des troubles survenus en Palestine en août 1929 — nous croyons devoir donner quelques mots d'explications à ce sujet.

« Le Mur devant lequel les Juifs, depuis des siècles, ont accoutumé de se rendre et de prier à toute époque, d'un bout à l'autre de l'année, constituait le mur extérieur de l'enceinte du vieux temple et, comme tel, faisait partie du Haramesh Sherif, l'un des lieux saints musulmans auquel il est fait allusion dans l'article 13 du mandat... Le dallage sur lequel se tiennent les Juifs pour prier devant le Mur, fait partie d'une autre bien wakouf musulman. Il ne s'agit pas là de l'un des lieux saints musulmans visés par l'article 13 du mandat, mais c'est également, jusqu'à un certain point, une propriété religieuse musulmane, mais qui ne constitue pas un sanctuaire. La difficulté initiale provient donc de ce que, depuis des siècles, les Juifs ont l'habitude de prier dans cet endroit qui, au point de vue de la propriété, appartient aux Musulmans, non pas à des particuliers musulmans, mais à des fondations musulmanes, ecclésiastiques ou pieuses ⁽²¹⁾ ». L'Administration palestinienne, dans ses observations, en réponse à un mémorandum de l'organisation sioniste, déclara, afin de départager les thèses divergentes des Juifs et des Musulmans, « que la communauté juive a un droit d'accès à la ruelle en question, pour accomplir ses dévotions, mais ne peut apporter au Mur, que les objets du culte autorisés sous le régime turc ⁽²²⁾ ».

Il y a là, semble-t-il, une interprétation de l'article 13 un peu restrictive. Le texte ne parle pas de *statu quo*, mais bien de droits existants, ce qui est beaucoup plus large et laisse place à une conception juridique nouvelle.

Il se peut que pour des raisons de fait, la Communauté israélite, longtemps opprimée, se soit abstenue de réclamer le

(21) C. P. M., 17^e session, p. 16.

(22) *Ibid.*, 14^e session, annexe 2, p. 251.

plein usage de ses « droits » ; « ce n'est là qu'une question de fait et la Puissance mandataire est précisément chargée de faire régner le *droit*, d'en assurer le *rétablissement*, au besoin par un redressement de la coutume. Ce qu'elle doit instaurer, ce n'est pas la liberté du culte, telle qu'elle était comprise par ses prédécesseurs, mais la liberté d'un culte, *normal* et non amputé...

« On pourrait faire ici l'application d'une des créations les plus fructueuses de la doctrine et de la jurisprudence moderne, et qui, née en droit privé, s'étend de plus en plus dans les rapports du Droit public : la *théorie de l'abus de droit*. L'abus de droit positif résulte de l'utilisation d'une compétence juridique dans un but autre que celui en vue duquel elle a été conférée. Il a aussi son aspect négatif qui consiste à ne pas utiliser une compétence obligatoire conférée dans un certain but. La Puissance mandataire et la Communauté musulmane commettraient toutes les deux un abus de droit, la première, en se retranchant derrière le *statu quo* pour refuser d'utiliser la compétence qui lui a été conférée par le mandat, en vue d'assurer le libre exercice de tous les cultes dans les Lieux Saints, la seconde, en exigeant le maintien du *statu quo*, non pas pour garantir ses droits immobiliers, qui ne sont en aucune façon lésés par l'utilisation des accessoires portatifs du culte hébraïque, mais uniquement dans le but de brimer les Juifs (23).

A la suite des troubles qui survinrent en août 1929, le Gouvernement britannique demanda à la Commission permanente des mandats de recommander au Conseil l'institution d'une commission chargée de définir les droits et les réclamations des Juifs et des Musulmans, relatifs au Mur des Lamentations. L'activité de la Commission devait être limitée au Mur, mais ses conclusions auraient un caractère définitif et ne pourraient être révisées par la Commission plénière, prévue à l'article 14 du mandat, pour régler les questions concernant les Lieux

(23) G. Scelle, *op. cit.*, pp. 7 et 8.

Saints, et les communautés religieuses de la Palestine en général (24).

La Commission des mandats fit savoir qu'elle ne pouvait admettre la thèse du Gouvernement britannique qui voulait voir investir une Commission *ad hoc* pour le Mur des Lamentations de pouvoirs qui sont réservés à la seule Commission spéciale prévue par l'article 14 du mandat, ce qui constituerait une dérogation aux règles dudit article, ni en conséquence déférer à la requête du Gouvernement britannique, en recommandant au Conseil l'adoption de sa proposition (25).

Le Conseil se rallia à l'avis de la Commission et décida que la Commission spéciale serait créée en vertu de l'article 13 du mandat et non pas de l'article 14. Sa décision est ainsi conçue :

« Le Conseil,

« Préoccupé de donner à la Puissance mandataire, ainsi qu'elle le demande, la possibilité d'assumer dans les conditions les plus favorables pour la sauvegarde des intérêts matériels et moraux des populations placées sous son mandat, les responsabilités qui lui incombent aux termes de l'article 13 du mandat sur la Palestine ;

« N'entendant préjuger en aucune manière la solution des problèmes se rattachant à la question des Lieux Saints de Palestine, qu'il y aura éventuellement, dans l'avenir, lieu de régler ;

« Considérant toutefois, que la question des droits et prétentions des Juifs et des Musulmans, en ce qui concerne le Mur des Lamentations, appelle d'urgence un règlement définitif,

« Décide que :

« 1° Une Commission sera chargée de ce règlement ;

« 2° Cette Commission sera composée de trois membres qui ne seront pas de nationalité britannique et dont un au moins sera une personnalité éminemment qualifiée par les fonctions judiciaires qu'elle a exercées ;

« 3° Les noms des personnalités que la Puissance mandataire a l'intention de désigner comme membres de la Commission, seront soumis à l'approbation du Conseil, dont les membres seront consultés par le président, si le Conseil n'est plus en session ;

« 4° Les fonctions de la Commission prendront fin dès qu'elle aura statué sur les droits et prétentions ci-dessus visés (26). »

(24) C. P. M., 16^e session, pp. 198 et 199.

(25) *Ibid.*, p. 202.

(26) J. O., février 1930, p. 173.

La décision prise par la Commission spéciale ne préjugera donc en rien de la décision que pourra prendre la Commission plénière des Lieux Saints, quand elle examinera la question à la lumière du problème tout entier.

La Commission déposa son rapport en décembre 1930. Elle réaffirma le principe du *statu quo*, en reproduisant les dispositions du firman de 1852 dont l'Administration de Palestine s'était en grande partie inspirée (27) ; elle rappela que c'était un principe reconnu à la fois par la loi Sharia et le Code ottoman actuellement en vigueur, que tout fait non illégal et dont l'origine remonte à un temps immémorial doit être respecté à l'égal d'un droit (28) ; le droit d'accès des Juifs au Mur des Lamentations est donc bien un droit *sui generis* qui, d'ailleurs, a été reconnu à différentes reprises (29). La Commission énuméra avec précision les objets du culte que les Juifs pouvaient amener au Mur ; l'Administration s'est efforcée en cette matière, de prévenir toute innovation de la part des Juifs qui pourrait laisser supposer qu'ils possèdent un droit de propriété quelconque à l'encontre du Mur.

B. — RÈGLEMENT DES DROITS ET RÉCLAMATIONS ET ARTICLE 14

La question du règlement définitif des droits et réclamations relatifs aux Lieux Saints a fait l'objet de longues et difficiles négociations.

L'article 14 du mandat prévoit qu'il sera constitué une Commission internationale pour les Lieux Saints et indique que le mode de nomination de ses membres, sa composition et ses fonctions seront fixés ultérieurement d'accord entre les Puissances intéressées. Le texte est ainsi conçu :

« Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes com-

(27) Rapport de la Commission d'enquête sur le Mur des Lamentations (1930, p. 36).

(28) *Ibid.*, p. 44.

(29) *Ibid.*, p. 53.

munautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation. »

L'article 14 fut rédigé à peu près entièrement par le Conseil, après que le Mandataire eût essayé à deux reprises d'instituer une Commission qui aurait été chargée de substituer un règlement au *statu quo* actuel. Ces diverses tentatives ont échoué, par suite du refus des Puissances de soumettre les différends qui viendraient à s'élever à l'arbitrage de membres d'une autre confession religieuse. Le Gouvernement britannique, pourtant, fit savoir « qu'il n'était pas dans ses intentions de substituer un régime nouveau au *statu quo*... Il est certain qu'il y a des droits définitivement acquis et que de nombreuses questions ne feront jamais l'objet d'aucune contestation. Les décisions de la Commission ne porteront donc que sur les question en litige ⁽³⁰⁾ ».

Le projet de l'article 14 reproduit les principales dispositions du Traité de Sèvres et est ainsi conçu :

« En conformité avec l'article 95 du traité de paix avec la Turquie, le Mandataire s'engage à nommer aussitôt que possible une Commission spéciale pour étudier et régler toutes questions et réclamations concernant les différentes communautés religieuses. Il sera tenu compte, dans la composition de cette Commission, des intérêts religieux en présence. Le Président de la Commission sera nommé par le Conseil de la Société des Nations. Cette Commission devra s'assurer que les Lieux Saints, établissements ou sites religieux tenus en vénération spéciale par les membres d'une religion particulière, sont placés sous le contrôle permanent d'institutions autorisées représentant les membres de la Communauté intéressée.

« La désignation des Lieux Saints, établissements, sites religieux à placer sous un tel contrôle sera faite par la Commission, sous réserve de l'approbation du Mandataire... »

Par suite de l'opposition à ce texte qui s'était manifestée dans certains milieux, particulièrement dans l'Eglise catho-

(30) *J. O.*, juillet-août 1922 (2^e partie), pp. 818 et 819.

lique, le Gouvernement britannique, dans sa lettre du Secrétaire d'Etat au Secrétaire général de la Société des Nations, en réponse à la lettre du Cardinal Gasparri du 15 mai 1922, précisa, sur un certain nombre de points, la composition et les attributions de la future Commission des Lieux Saints.

Le Gouvernement britannique déclara qu'il était prêt, si le Conseil y donnait son approbation, à choisir les membres de la Commission sur une liste qui serait dressée suivant une procédure internationale, soit par l'Assemblée ou le Conseil de la Société des Nations, soit par le Président de la Cour permanente de Justice internationale ; ...le Gouvernement britannique se réservait le droit de soumettre des noms supplémentaires à l'approbation du Conseil, en faisant valoir chaque fois des raisons déterminées ⁽³¹⁾. La liste devait être établie de telle sorte que la Commission pourrait être considérée comme un corps international, absolument représentatif, où figureraient les délégués des diverses Puissances ayant des intérêts en Palestine et des trois confessions, catholique, musulmane et juive.

La Commission qui devait être composée d'au moins sept membres, nommés par la Puissance mandataire, sous réserve de l'approbation du Conseil de la Société des Nations, était chargée de rédiger un rapport définissant les droits (dont il est question à l'article 13), y compris les droits de propriété, d'usage et d'accès. Ce rapport devait être soumis au Conseil, à fin de confirmation et une fois confirmé les décisions qu'il contient lieront la Puissance mandataire.

Dans la préparation de son rapport, la Commission devra examiner tous les droits contestés relatifs aux Lieux Saints, édifices ou sites religieux et elle s'efforcera d'arriver à un accord en ce qui concerne la définition des droits existants, en consultation avec les délégués des confessions intéressées. A défaut d'accord, dans un délai qui sera fixé dans chaque cas particulier par la Commission elle-même, la Commission,

(31) Cmd. 1708 (1922), pp. 6 et 7.

après avoir entendu les parties, décidera judiciairement des réclamations dont elle a été saisie et insérera la décision qu'elle rendra dans son rapport.

Le rapport de la Commission pourra aussi contenir des recommandations afin d'assurer par les membres de la Communauté intéressée le contrôle permanent des Lieux Saints, établissements ou sites religieux, tenus en vénération spéciale par les membres d'une religion particulière. — Dans le premier projet, c'était, nous l'avons vu, une obligation pour la Commission d'assurer le contrôle; ici cela devient une simple faculté.

Le Président sera désigné à tour de rôle parmi les membres de la Commission et non plus nommé par le Conseil de la Société des Nations, ainsi qu'il était prévu dans le premier projet (32).

Le second projet ne put obtenir l'adhésion des Puissances intéressées; devant l'impossibilité d'arriver à un accord, on décida d'adopter le texte de l'article 14 figurant dans le mandat. L'Espagne, la France, l'Italie et la Belgique demandèrent que leurs droits fussent réservés par la nomination d'un membre de leur pays respectif dans la future commission des Lieux Saints.

Il fut également décidé que la réunion du Conseil serait reprise à Genève, le 30 août 1922 avant la réunion de l'Assemblée, afin de donner une solution aux questions soumises à sa décision, par l'article 14 du mandat sur la Palestine (33).

Dans l'intervalle, le Colonial Office prépara un mémorandum sur la Commission des Lieux Saints qui fut remis au Conseil lors de sa 20^e session.

D'après ce mémorandum, la Commission devait être divisée en trois sous-commissions, l'une chrétienne, l'autre musulmane, la troisième juive. Chacune de ces sous-commissions, à l'exclusion des deux autres, s'occuperait des seules questions

(32) Cmd. 1708, *ibid.*

(33) *J. O.*, août 1922 (2^e partie, p. 825.

touchant la religion dont elle serait chargée de représenter les intérêts (article 2).

Il fut proposé que la sous-commission chrétienne comprenne un Français qui en serait le Président, trois représentants catholiques (Italien, Espagnol et Belge), trois orthodoxes (l'un d'entre eux devait être Grec et un autre Russe), un Arménien et un ou deux représentants des Abyssins et des Coptes, — la sous-commission musulmane un Italien qui en serait le Président, un Français et un Hindou, tous de religion musulmane, — la sous-commission juive un Américain qui en serait le Président, un Palestinien, un Anglais et un Portugais (ou un Espagnol) (art. 4).

Le Président de la Commission qui aurait pu être un citoyen américain — afin de permettre la représentation des communautés protestantes — aurait été nommé par les Puissances mandataires, de concert avec la Puissance intéressée; il devait être chargé, notamment, d'examiner tout point sur lequel l'unanimité ne pourrait être obtenue au sein d'une sous-commission (art. 8).

Ce projet ne parvint pas non plus à réunir les suffrages des Puissances; en particulier, le monde catholique eut le sentiment que le choix d'un Président protestant constituait comme un outrage aux traditions historiques... Pourtant, Lord Balfour fit remarquer que la Grande-Bretagne avait choisi un juge d'appel parmi les citoyens d'un pays qui était entièrement soustrait aux influences de la politique locale et aux intérêts locaux de la Palestine, alors qu'avant, pendant près de mille ans, c'était les Mahométans qui assumaient le rôle de cour d'appel ⁽³⁴⁾.

Ainsi, depuis que le mandat a été ratifié, l'article 14 n'a pu encore être appliqué.

Le Mandataire chargé de garantir le *statu quo* a décidé de soustraire les litiges relatifs aux Lieux Saints à la compétence des tribunaux de Palestine et, en attendant la nomination de

(34) *J. O.*, novembre 1922, pp. 1150-1152.

la Commission prévue à l'article 14, de soumettre au Haut-Commissaire toutes affaires relatives aux Lieux Saints, établissements ou sites religieux et aux droits ou réclamations des différentes communautés religieuses en Palestine ; la décision du Haut-Commissaire sera prise d'accord avec les instructions qu'il pourrait recevoir de l'un des Secrétaires d'Etat de Sa Majesté (35).

(35) Holy Places Order in Council, 15 septembre 1924 (art. 3).

CHAPITRE III

OBLIGATIONS DU MANDATAIRE A L'EGARD DE LA SOCIETE DES NATIONS ET DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Un des caractères fondamentaux du mandat est de constituer une tutelle qui est exercée au nom de la Société des Nations. La Puissance mandataire n'agit dans les territoires sous mandat qu'au nom de la Société des Nations et a l'obligation de lui rendre compte de sa gestion.

Le contrôle de l'administration mandataire est prévu à l'article 22 du Pacte qui indique à l'alinéa 7 que « dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge » et ajoute au neuvième paragraphe qu' « une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ».

De l'étude des divers documents relatifs à la matière et notamment des procès-verbaux des sessions de la Commission permanente des mandats, il résulte que les autorités auxquelles incombe la mission de s'assurer de la bonne gestion du Mandataire se sont efforcées de s'inspirer de deux principes fondamentaux :

1° en vérifiant la conformité de la gestion de la Puissance mandataire avec l'esprit et la lettre du mandat, dans les principaux aspects de l'administration du Mandataire, le contrôle présentant ainsi un aspect de continuité, étant exercé au fur et à mesure que les actes se déroulent;

2° en évitant de donner l'impression que l'on pourrait perdre de vue la confiance qui, en théorie et en fait, doit présider à tout contrôle international de la gestion du Mandataire (1).

En dehors du contrôle normal ou administratif, la Cour permanente de Justice internationale exerce à l'égard des actes du Mandataire un contrôle juridictionnel, ainsi qu'il est prévu à l'article 26 du mandat.

1. — CONTROLE ADMINISTRATIF

Le contrôle administratif est assuré à trois degrés : par le Conseil, par l'Assemblée et par la Commission permanente des mandats.

A. — RÔLE DU CONSEIL

Le Conseil, aux termes de l'article 22, alinéas 7 et 9, est indiqué comme l'organe chargé de veiller à l'application du système des mandats. La compétence du Conseil est générale et s'étend à toutes les questions pouvant relever de l'administration mandataire. M. Hymans, dans son rapport sur les mesures à prendre en vue d'assurer l'exécution de l'article 22 du Pacte et d'appliquer le système des mandats, déclara « que le rapport annuel prescrit par le paragraphe 7 devra certainement exposer l'ensemble de la situation morale et matérielle des peuples sous mandat. Dès lors, il paraît évident que c'est également sur l'ensemble de l'administration que devra porter l'examen du Conseil ». D'autre part, la question ayant été posée de savoir « si le Conseil devra se contenter d'examiner si la Puissance mandataire est restée dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés » ou s'il devra « examiner si la Puissance mandataire a fait un bon usage de ces pouvoirs et si son administration a été conforme aux intérêts de la popu-

(1) Van Rees. Les Mandats internationaux, livre I : Le contrôle international de l'Administration mandataire, pp. 48 et 102.

lation indigène », M. Hymans fit savoir « que l'interprétation la plus large lui paraissait devoir être adoptée (2) ».

Le Conseil ne doit donc pas se contenter d'examiner si la Puissance mandataire a dépassé ses pouvoirs mais il doit encore s'assurer qu'elle en a fait un bon usage, en conformité avec les intérêts des habitants ; la thèse britannique, exposée dans une lettre adressée au Secrétariat général de la Société des Nations en date du 8 novembre 1926 contestait au Conseil ce dernier droit ; si elle avait prévalu, tout contrôle de l'administration mandataire eût, en fait, été rendu impossible (3).

Définition des termes du mandat. — Le Conseil, aux termes de l'article 22 du Pacte, alinéa 8, est chargé de définir les termes du mandat. Cette disposition se retrouve dans le préambule du mandat palestinien qui déclare :

« Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

« (Le Conseil) confirmant le dit mandat, a statué sur ces termes comme suit. »

En employant les termes « a statué », le Conseil s'est prononcé en faveur de sa compétence ; auparavant, la question de savoir à qui il appartenait de définir les termes du mandat avait soulevé de nombreuses controverses. Le rôle du Conseil, d'après le Traité de Sèvres, devait se borner à une simple approbation des projets qui lui étaient soumis par le Mandataire ; l'article 96 de ce Traité stipulait, en effet, que les termes des mandats, relativement aux territoires ci-dessus visés (la Syrie, la Palestine, la Mésopotamie) seraient formulés par les Principales Puissances Alliées et soumis au Conseil de la Société des Nations pour approbation.

Cette disposition fut reproduite dans le projet du mandat

(2) Document de l'Assemblée (161), p. 17.

(3) *Ibid.*, p. 54.

palestinien soumis au Conseil par le Gouvernement britannique, qui indiquait que les conditions du mandat concernant la Palestine... ont été soumis pour approbation au Conseil de la Société des Nations.

En remplaçant la formule « approuve » par celle de « statue », le Conseil s'est reconnu le droit de modifier le projet de mandat, en le discutant article par article et a tenu ainsi à affirmer le droit de contrôle de la Société des Nations, en matière de mandats internationaux.

Modification des termes du mandat. — Aux termes de l'article 27, le consentement du Conseil est également nécessaire pour toutes modifications à apporter aux stipulations du mandat. Le projet de mandat indiquait qu'en cas de modification proposée par le Mandataire, ce consentement pouvait être donné par une majorité du Conseil.

Le Conseil estima qu'afin de donner une certaine stabilité au régime des mandats et de garantir que leurs termes ne pourraient être facilement remis en discussion, il convenait d'exiger l'unanimité du Conseil pour toute revision des termes du mandat. Il résulte de l'article 27 du texte adopté, en effet, que l'unanimité est requise pour effectuer la revision, le vote unanime étant la règle générale au sein du Conseil.

La revision ne peut être proposée que par le Mandataire, le consentement du Conseil dont il est question à l'article 27 ne permettant guère de supposer une initiative de sa part (4).

Au cas où un désaccord viendrait à apparaître entre la Puissance mandataire et le Conseil, le Mandataire estimant que le point de vue du Conseil n'est pas justifié et celui-ci le maintenant malgré son opposition, la question ne pourrait être tranchée que par la Cour permanente de Justice internationale qui décidera si tel ou tel acte de la Puissance mandataire est compatible ou non avec les principes du système des mandats (5).

(4) Baumkoller. Le mandat pour la Palestine, p. 115.

(5) Feinberg. La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans le système des mandats, p. 198.

B. — RÔLE DE L'ASSEMBLÉE

Bien que seul le Conseil ait le droit de décision en matière de mandat, l'Assemblée exerce néanmoins une certaine influence par des vœux et des recommandations qu'elle peut présenter à l'occasion de l'examen du rapport annuel sur les mandats qui lui est soumis par le Conseil.

L'article 3 du Pacte reconnaît à l'Assemblée une compétence générale pour toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde mais, en fait, son influence est plutôt d'ordre moral que juridique; l'Assemblée sert, en quelque sorte, de trait d'union entre l'opinion mondiale et le Conseil (6).

C. — RÔLE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS

La Commission permanente des mandats ne constitue pas, à proprement parler, un organe de contrôle. Elle est essentiellement un organe consultatif, étant chargée d'examiner les rapports annuels des Puissances mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats. Elle ne fonctionne qu'en qualité d'instrument du Conseil et donne à celui-ci la possibilité d'accomplir sa mission de contrôle (7).

Toutefois, grâce à l'examen minutieux de l'administration mandataire, auquel elle procède, à la périodicité de ses réunions ainsi qu'à l'atmosphère dont ses délibérations, attachées davantage à l'esprit qu'à la lettre des mandats, sont imprégnées et, bien que ses conclusions n'aient de valeur qu'autant qu'elles sont approuvées par le Conseil, la création de la Commission permanente des mandats constitue « la disposition essentielle du système, celle qui devait en assurer la survie, celle qui allait conduire l'institution à sa majorité, en l'affranchis-

(6) Stoyanovsky. *Théorie générale des mandats*, p. 131.

(7) Van Rees, *op. cit.*, p. 40.

sant de toutes les formes d'administration et de colonisation avec lesquelles on allait tenter de l'assimiler » (8).

Le Conseil ne pouvant procéder lui-même à l'examen de l'Administration mandataire devait nécessairement laisser à la Commission une liberté d'action qui lui permette de faire porter son examen sur tous les détails de l'Administration. La Commission permanente des mandats, de même que le Conseil n'a pas de pouvoir judiciaire ; « c'est simplement un organe consultatif d'étude et d'instruction, destiné à permettre au Conseil de se prononcer, dans toute la mesure où il appartient à celui-ci de le faire en matière de mandats » (9).

La Commission ne dispose, en vue de la mission de contrôle dont elle est chargée, que de documents écrits, dont les rapports annuels constituent l'élément principal. L'article 24 s'exprime ainsi à ce sujet :

« Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport. »

D'autre part, les populations des territoires sous mandat n'ayant pas le droit de porter devant la Cour des divergences de vues pouvant s'élever entre elles et leurs mandataires respectifs et l'article 22 du Pacte étant muet sur ce point se sont vues reconnaître le droit d'adresser des pétitions au Conseil de la Société des Nations.

a) *Différence entre « rapport » et « pétition »*.— Il faut distinguer soigneusement le terme de « rapport » et celui de « pétition » ; l'on réserve le terme de « rapport » à l'exposé annuel de la Puissance mandataire sur l'administration du territoire sous mandat, tous les autres documents ont été assimilés aux pétitions, en ce qui concerne les règles de procédure.

(8) Rolin. La pratique des mandats internationaux, p. 14.

(9) Van Rees. *Op. cit.*, p. 137.

Ainsi, les mémoranda de l'Organisation sioniste peuvent difficilement être considérés comme se rangeant dans la catégorie des pétitions, ayant pour but principal de fournir à la Commission permanente des mandats, les renseignements qu'elle ne pourrait se procurer facilement par d'autres moyens ⁽¹⁰⁾. Toutefois, la procédure applicable aux pétitions ayant seule fait l'objet d'une réglementation précise, la Commission permanente des mandats recommanda au Conseil « de vouloir bien autoriser de donner au mot de « pétition »... une interprétation très large qui lui permettra d'y inclure des mémoranda de toute nature relatifs à l'administration des territoires sous mandat. Elle estima aussi « qu'il n'y a aucun inconvénient à ce que l'organisation sioniste recourre, à l'avenir, à la procédure suivie cette année, en communiquant par l'intermédiaire de la Puissance mandataire, les documents qu'elle désire porter à la connaissance de la Commission permanente des mandats ⁽¹¹⁾ ».

Il ne faut pas inférer d'ailleurs, du fait que les mémoranda transmis au Conseil, par l'entremise de la Puissance mandataire sont compris sous la rubrique des pétitions, en vue de leur examen par la Commission permanente des mandats, que l'on ait ainsi entendu admettre que l'Agence juive représentait seulement les intérêts de la population juive de Palestine ; d'après l'article 4 du mandat, en effet, l'Agence juive « est chargée d'assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la création du foyer national juif ».

Dans un autre ordre d'idées, la Commission des mandats a estimé que le document qui lui était soumis par le Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine intitulé : « Rapport sur la situation de la Palestine au cours des quatre années de l'administration civile » devait, malgré sa désignation, être examiné selon la procédure fixée par le Conseil, en ce qui concerne les pétitions ⁽¹²⁾.

(10) C. P. M., 7^e session, p. 184. Lettre et memorandum de l'organisation sioniste transmis par le Gouvernement britannique le 19 octobre 1925,

(11) *Ibid.*, pp. 219 et 220.

(12) C. P. M., 5^e session, p. 196.

b) *Rapports*. — Grâce aux précisions de plus en plus grandes qu'ils contiennent sur les détails de l'administration mandataire, les rapports constituent actuellement pour la Commission permanente des mandats, une source de documentation extrêmement précieuse. A ces rapports ont été annexés, pour la Palestine, certains textes contenant des décisions législatives et administratives prises au sujet du territoire soumis au mandat, au cours de l'année précédant l'examen du Conseil; la liste de tous les textes de lois et règlements promulgués en Palestine est d'ailleurs envoyée régulièrement au Secrétariat de la Société des Nations, par les soins de la Puissance mandataire.

La Commission permanente des mandats peut également consulter des documents officiels provenant de différentes sources, notamment les publications relatives aux territoires sous mandat, des tableaux de statistique, des rapports spéciaux contenant des résultats d'enquête prescrites par les gouvernements mandataires en vue de préciser certaines questions d'ordre politique, économique ou social, intéressant directement ou indirectement les territoires soumis aux mandats.

La Commission permanente des mandats, afin de permettre d'améliorer, quant à la forme et au fond, le contenu des rapports annuels, élaborera des questionnaires auxquels le Mandataire est tenu de répondre; le questionnaire relatif à la Palestine est consacré en partie à l'établissement ou au développement du foyer national juif et les réponses du Mandataire contiennent de précieuses indications à ce sujet, en précisant dans quel esprit il entend donner suite aux diverses dispositions du mandat.

« Dans la pensée de la Commission, ces questionnaires visaient un double but, dans ce sens qu'ils devaient profiter aussi bien aux Puissances mandataires qu'à elle-même. Aux premières, par le fait que ces documents faisaient connaître au préalable toutes les questions intéressant particulièrement la Commission, et qui, partant, devraient faire d'après ses vues, l'objet d'un examen approfondi en collaboration avec le

représentant accrédité de ces Puissances ; à la Commission, puisque le questionnaire ne pouvait manquer d'apporter une certaine uniformité dans l'élaboration des rapports annuels, ce qui faciliterait considérablement sa tâche ⁽¹³⁾ ».

En fait, grâce à l'observation scrupuleuse des questionnaires, les rapports sont devenus un modèle de concision et de clarté. Au cours de la 20^e session, le Président de la Commission des mandats déclara « que le rapport annuel de la Grande-Bretagne sur l'administration de la Palestine pour l'année 1930, marque un effort considérable en vue de donner satisfaction aux vœux de la Commission. Les diverses questions sont traitées d'une manière très complète et, en général, on a répondu en détail aux questions posées l'année précédente par la Commission ⁽¹⁴⁾ ».

C'est au cours de la 5^e session qui se tint en octobre-novembre 1924, un an après l'entrée en vigueur du mandat pour la Palestine (29 septembre 1923) que fut examiné le premier rapport sur l'administration de la Palestine, s'appliquant à l'exercice 1923, en présence du Haut-Commissaire qui fit un exposé général de la politique du Mandataire. Depuis lors, les rapports ont toujours été examinés, conformément aux règlements de la Commission permanente des mandats, en présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire, qui participe en toute liberté à la discussion de ce rapport.

c) *Pétitions*. — Immédiatement après la ratification des mandats A et B, la Grande-Bretagne prit l'initiative de demander de reconnaître le droit de pétition aux habitants des territoires sous mandat ; après discussion, le Conseil adopta, le 31 janvier 1923, le projet de réglementation qui lui était soumis.

D'après la procédure qui fut établie :

« Toute pétition émanant de communautés ou d'éléments de la population des territoires sous mandat, sera transmise au Secréariat de la Société des Nations, par l'intermédiaire de la Puis-

(13) Van Rees. *Op. cit.*, p. 140.

(14) C. P. M., 20^e session, p. 77.

sance mandataire qui y joint les observations qu'elle juge convenables. Les pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandat et provenant d'une source autre que celle de ses habitants eux-mêmes seront communiquées au Président de la Commission des mandats. Ce dernier est chargé de faire le départ entre celles qui, par la nature de leur contenu, ou l'autorité ou le désintéressement de leurs auteurs, sont dignes de retenir l'attention et les autres, manifestement insignifiantes. Les premières sont communiquées au Mandataire qui est invité à formuler ses observations dans un délai de six mois ; les secondes font l'objet d'un rapport au Président de la Commission (15). »

En vue de l'application de la procédure prescrite pour la première catégorie de pétitions, la situation de fait doit prévaloir et il faut entendre par « habitants du territoire sous mandat » toute personne physique ou morale résidant dans le territoire (16).

Le principe établi en ce qui concerne le droit de pétition est que la Commission permanente des mandats possède à cet égard une compétence d'exception d'ordre purement administratif ; elle peut examiner seulement les pétitions « qui ne peuvent être soumises à un tribunal local et qui ont trait à des questions de politique, à des décisions ou à des actes administratifs, émanant de fonctionnaires locaux ou de la Puissance mandataire, questions, décisions, ou actes pour lesquels l'auteur de la pétition n'a pas de moyens de recours (17) ».

La Commission pourrait, à l'occasion de pétitions qui lui sont soumises, examiner si l'absence de législation sur un point donné entraînerait pour conséquence de refuser au pétitionnaire le bénéfice des droits qu'il pourrait légitimement revendiquer aux termes du Pacte ou du mandat.

Au contraire, ne seront pas considérées comme recevables des pétitions ou certaines parties de pétitions :

(15) *J. O.*, mars 1923, p. 298.

(16) C. P. M., 13^e session, p. 214. Note de M. Van Rees, règlement de procédure relatif aux pétitions : interprétation de l'expression « les habitants des territoires sous mandat ».

(17) C. P. M., 9^e session, p. 189. Note de Sir Lugard : procédure relative aux mémoires ou pétitions.

a) si elles contiennent des plaintes qui sont incompatibles avec les dispositions du Pacte ou des mandats ;

b) si elles sont anonymes ;

c) si elles ne font que reproduire, quant au fond, une pétition récemment communiquée à la Puissance mandataire et ne contenant aucun renseignement nouveau important ;

d) si elles portent sur un litige dont les tribunaux ont à connaître ou si son auteur en appelle d'une décision régulièrement rendue par un tribunal légalement compétent (18).

La Commission rejeta, à différentes reprises, comme étant en dehors de sa compétence, des pétitions qui contenaient des plaintes qu'elle jugeait incompatibles avec les dispositions du Pacte ou des mandats.

Au cours de la cinquième session, elle eut à examiner une pétition émanant du Comité exécutif du congrès arabe palestinien et conclut à son irrecevabilité, pour ce qui concerne les protestations contre les termes mêmes du mandat. Elle déclara à ce sujet :

« En ce qui touche aux protestations des pétitionnaires contre les termes mêmes du mandat et en particulier au vœu en faveur de l'établissement en Palestine d'un régime fondamentalement différent de celui du mandat actuellement en vigueur, la Commission, considérant que sa mission se borne à surveiller l'exécution des mandats, tels que les termes en ont été arrêtés par le Conseil, estime qu'il ne lui appartient pas d'en délibérer (19). »

Lors de la septième session, la Commission, dans son rapport sur deux communications du Comité exécutif du congrès arabe de Palestine, décida également qu'elle ne pourrait prendre en considération la première des pétitions, dans laquelle le mandat pour la Palestine était contesté dans son principe même (20).

Dans l'autre catégorie de pétitions dont la Commission des mandats examina les termes, se rangent notamment les mé-

(18) C. P. M., 12^e session, p. 176.

(19) C. P. M., 5^e session, p. 196.

(20) *Ibid.*, 7^e session, p. 219.

moranda et certaines pétitions émanant de l'organisation sioniste; en particulier, à la suite de l'envoi d'une lettre en date du 1^{er} septembre 1925, la Commission permanente des mandats déclara qu'elle ne doutait pas « dès que les opérations du cadastre seront terminées, que la Puissance mandataire tiendra à assurer l'application de l'article 6, ayant en vue de faciliter l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics (21).

La mission de contrôle dont est chargée la Commission permanente des mandats, en dehors de l'examen des rapports et pétitions, lui permet, tant qu'aucune disposition ne prescrit le contraire, de se faire une opinion par tous autres moyens qu'elle jugera les plus convenables. Ces moyens se limitent pratiquement à l'audition officielle de personnes ou d'organisations privées, qu'elles soient des pétitionnaires ou non et à l'enquête sur place.

d) *Audition des pétitionnaires.* — En ce qui concerne l'audition des pétitionnaires, bien que Sir F. Lugard, chargé de faire un rapport sur cette question, ait déclaré « qu'il lui semblait difficile de concilier une attitude de parfaite impartialité avec le refus d'entendre un pétitionnaire alors que, par contre, on entend le représentant de la Puissance mandataire, à moins qu'il n'existe des raisons spéciales pour ce refus (22) », les membres de la Commission se trouvèrent partagés sur ce point et, en conséquence, la Commission décida de demander l'avis du Conseil « l'expérience ayant montré que, parfois, il lui a été impossible de se faire une opinion définitive sur certaines questions... et que, dans certains cas, il pourrait apparaître indispensable de permettre aux pétitionnaires d'être entendus par elle (23) ».

Les Puissances mandataires ayant été consultées déclarè-

(21) C. P. M., 7^e session, p. 220.

(22) C. P. M., 9^e session, p. 190. Note de Sir F. Lugard sur la procédure relative aux pétitions.

(23) *Ibid.*, p. 216.

rent que l'audition des pétitionnaires en présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire reviendrait à donner à la Commission permanente des mandats une compétence quasi-judiciaire, incompatible avec la nature même du système des mandats; en conséquence, le Conseil adopta, au cours de sa séance du 7 mars 1927, conformément à la proposition du rapporteur, la résolution suivante :

« Le Conseil, ayant pris connaissance des réponses des Puissances mandataires au sujet de l'audition, dans certains cas, de pétitionnaires par la Commission permanente des mandats, exprime l'avis qu'il n'y aurait pas d'avantage à modifier la procédure suivie jusqu'à présent par la Commission dans cette question. »

S'il n'a pas été donné suite à l'audition officielle des pétitionnaires, par contre, le Président ou un membre quelconque de la Commission conserve individuellement le droit d'entendre, à titre purement privé, tout pétitionnaire désirant exposer sur un point donné la situation des territoires sous mandat ou présenter ses doléances personnelles à ce sujet.

Deux propositions émanant de M. Rappard ont été faites en vue de l'audition officielle des pétitionnaires ; bien qu'il n'y ait pas été donné suite jusqu'à présent, nous croyons utile de devoir les mentionner.

La première recommanda que les pétitionnaires soient entendus un an seulement après le dépôt de leur pétition, afin de respecter le délai de réponse accordé aux Etats et de permettre qu'au moment de l'audition, les esprits s'étant calmés dans l'intervalle, les pétitionnaires puissent être entendus dans les meilleures conditions possibles ⁽²⁴⁾.

La seconde proposition suggéra, dans le cas où les pétitionnaires informés des conclusions auxquelles leur pétition aurait abouti, reviendraient à la charge en sollicitant le privilège d'être entendus par la Commission, qu'elle pourrait alors délibérer au sujet de cette nouvelle requête, étant entendu que la seconde pétition devrait parvenir à la Commission par la

(24) C. P. M., 9^e session, p. 53.

même voie que la première et qu'elle ne serait prise en considération par elle qu'après que la Puissance mandataire aurait eu toute possibilité de faire connaître son avis sur cette nouvelle requête ^(24bis).

e) *Enquêtes sur place*. — La question des enquêtes sur place a été posée à propos d'une pétition émanant du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine dont les auteurs proposèrent à la Commission permanente des mandats de procéder à une visite dans le pays, afin d'examiner sur place les réclamations, en présence des parties intéressées ⁽²⁵⁾.

Les avis de la Commission furent peu favorables à cette proposition ; M. Van Rees, bien qu'il en fût partisan en théorie, « ne crut pas devoir suggérer que la Commission se rende en corps dans le pays, car une telle proposition provoquerait inévitablement une explosion de sentiments de la part de tous ceux qui ne sont pas satisfaits de l'administration de la Puissance mandataire ⁽²⁶⁾ ».

Le membre britannique déclara, de son côté, qu'aucune Puissance mandataire ne saurait accepter une telle procédure qui porterait inévitablement atteinte à son prestige. La Commission ou la sous-commission serait, en effet, dans la situation d'une Commission d'enquête devant laquelle la Puissance mandataire comparaitrait comme défenderesse ⁽²⁷⁾.

Aucune décision ne fut donc prise à ce sujet ; il ne pouvait en être autrement, la pétition provenant d'un territoire dont une partie des habitants est opposée au système du mandat. La Commission admit seulement que l'un de ses membres pourrait, sur l'initiative de la Puissance mandataire, se rendre dans le territoire sous mandat, mais à titre purement privé.

(24 bis) C. P. M., 9^e session, p. 193.

(25) C. P. M., 7^e session, p. 180.

(26) *Ibid.*, p. 127.

(27) *Ibid.*, p. 124.

2. — CONTROLE JUDICIAIRE DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE ET ARTICLE 26

La Commission permanente des mandats et le Conseil, en raison de leur caractère d'organe extra-judiciaire, ne pouvaient connaître de différends relatifs à l'application et à l'interprétation des dispositions du mandat. Aussi, l'article 26 du mandat a-t-il institué, sur ce point, la compétence de la Cour permanente de Justice internationale ; cet article est ainsi conçu :

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

D'après le texte primitif, la Commission devait connaître des différends... susceptibles de s'élever entre les Membres de la Société des Nations, la modification qui a été introduite par le Conseil a été inspirée par la pensée que des Membres de la Société, autres que le Mandataire, ne pourraient pas être obligés de soumettre leurs différends à la Cour permanente de Justice internationale, sans leur approbation ⁽²⁸⁾.

La compétence de la Cour, en effet, n'est pas obligatoire, et, d'après l'alinéa 1^{er} de l'article 36 de son statut, « s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur ».

L'obligation de se soumettre à la juridiction de la Cour ne vise donc que les seules Puissances mandataires et n'incombe

(28) *J. O.*, août 1922, 2^e partie, p. 854.

point, par contre, aux autres Membres de la Société des Nations qu'elle ne lie pas à l'égard des Mandataires ⁽²⁹⁾.

Les habitants du territoire sous mandat ne peuvent soumettre à la Cour les différends pouvant s'élever entre eux et leurs mandataires respectifs, concernant l'interprétation ou l'application du mandat ; ils ont seulement le droit d'adresser des pétitions au Conseil. Le droit de comparaître devant la Cour n'appartient pas non plus à l'Agence juive, reconnue par l'article 4 du Mandat ⁽³⁰⁾.

La Cour, avant de statuer sur le fonds, doit s'assurer — sa juridiction ayant un caractère limité — « que le différend qui lui est soumis, tel qu'il se présente et sur la base des faits établis, tombe sous l'application des dispositions du Mandat ⁽³¹⁾ ».

D'après l'article 26, la compétence de la Cour est subordonnée à la réunion des trois conditions suivantes :

1° l'existence d'un différend entre l'Etat mandataire et un autre Membre de la Société des Nations ;

2° le fait que le différend est relatif à l'application ou à l'interprétation des termes du Mandat ;

3° qu'il n'est pas susceptible d'être réglé par des négociations.

1° Existence d'un différend entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations. — La Cour décida que le Mandataire pouvait prendre fait et cause pour l'un de ses ressortissants.

« Il n'y a pas lieu de se demander si, à l'origine du litige, on trouve une atteinte à un intérêt privé, qui d'ailleurs arrive dans un grand nombre de différends entre Etats. Du moment qu'un Etat prend fait et cause pour un de ses nationaux devant une juridiction internationale, cette juridiction ne connaît comme plaideur que le seul Etat. La Grande-Bretagne et la Grèce sont en face l'une de l'autre dans le différend auquel ont donné lieu les concessions

(29) *Feinberg, op. cit.*, p. 92.

(30) *Ibid.*, p. 100.

(31) Publication de la Cour, série A, n° 2, p. 16.

Mavrommatis ; cela suffit ; c'est un différend entre deux Etats, au sens de l'article 26 du Mandat sur la Palestine (32). »

Les membres dissidents furent d'avis de donner à l'article 26 une interprétation plus restrictive; en particulier, Lord Finlay estima que l'on ne pouvait rendre l'article 26 applicable à un litige entre un individu et l'Etat mandataire, « du fait de la seule intervention au litige du gouvernement dont ressort cet individu (33) ». Pour que la procédure de l'article 26 soit fondée à s'appliquer, il faut qu'il existe un différend entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations, avant le dépôt de la requête.

D'autre part, on fit également valoir que le mandat pour la Palestine ne reproduisait pas la disposition additionnelle contenue à l'article 13 du mandat Est-Africain, d'après laquelle :

« Les Etats Membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de la Cour, au nom de leurs nationaux, toutes plaintes émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits. »

Pour M. de Bustamante, ces plaintes ne rentrent pas dans les différends mentionnés au premier paragraphe de l'article, le seul qui ait été reproduit dans le mandat pour la Palestine (34).

La compétence de la Cour *rationæ temporis* doit être examinée à l'époque à laquelle surgit le différend, mais en ne tenant pas compte des événements qui y ont donné naissance (35).

En ce qui concerne les actes de la Puissance mandataire, antérieurs à la ratification du Mandat, l'irrégularité dont d'aventure ils étaient entachés a été couverte par l'attribution ultérieure du Mandat qui, à cet égard, a eu certainement un effet rétroactif; d'autre part, sans recourir à la théorie de la

(32) Publication de la Cour, série A, n° 2, p. 12.

(33) *Ibid.*, p. 38.

(34) *Ibid.*, p. 83.

(35) *Ibid.*, p. 35.

rétroactivité, la Cour estima, dans l'affaire des concessions Mavrommatis, que sa compétence résultait également du fait que la prétendue violation des dispositions du Mandat n'avait pas cessé du jour où il était entré en vigueur ⁽³⁶⁾.

2° *Le différend doit être relatif à l'interprétation ou à l'application des termes du mandat.* — Dans l'affaire des concessions Mavrommatis, la Cour fut d'avis que ces concessions, comme telles, sont en dehors de l'article 11, mais estima, par contre, qu'elles tombent sous le coup de l'application du Protocole XII de Lausanne ⁽³⁷⁾; d'autre part, les obligations internationales acceptées par le Mandataire — dont la violation entraîne la compétence de la Cour — réservées à l'article 11 du mandat, comprennent certainement, par suite du remplacement de l'article 311 du Traité de Sèvres par ledit Protocole, celles qui résultent du Protocole XII ⁽³⁸⁾.

En raison du lien des concessions Mavrommatis et des concessions Rutemberg, visées par l'article 11, la Cour arriva à cette conclusion que la Grande-Bretagne était également tenue, par rapport à ces dernières concessions, de respecter les obligations internationales résultant pour elle du Protocole XII.

La Cour estima donc qu'elle était compétente pour appliquer le Protocole XII dans la mesure où l'exige l'article 11 du mandat ⁽³⁹⁾; elle considéra que le Protocole tendait à compléter les dispositions du mandat, « à l'instar d'un Règlement qui, visé par une loi, constitue indirectement une partie de celle-ci... ». Toutefois, le fait que l'article 11 ne renvoie audit Protocole que par une formule générale et que ce Protocole est postérieur au Mandat, ne permet pas de conclure que le Protocole ne serait applicable en Palestine que pour autant qu'il est compatible avec le Mandat. Au contraire, dans le doute, c'est le Protocole, en tant qu'accord spécial et postérieur, qui devrait l'emporter ⁽⁴⁰⁾.

(36) Publication de la Cour, série C, n° 5-1, p. 459.

(37) *Ibid.*, série A, n° 2, p. 19.

(38) *Ibid.*, p. 26.

(39) *Ibid.*, p. 28.

(40) *Ibid.*, p. 31.

Les juges dissidents, au contraire, furent d'avis que la soumission à la Cour d'un différend ne pouvait être basée sur le Protocole, en vue de l'application de l'article 26.

M. Finlay déclara que le Protocole ne fait à aucun point de vue partie du mandat. L'article 11 ne doit pas être lu comme contenant les dispositions du Protocole *in extenso*. Le différend sur ce point aurait pu être soumis à la Cour permanente de Justice internationale du commun accord des parties, si toutefois il avait mis aux prises les deux Gouvernements ; mais il n'aurait pas pu lui être obligatoirement déféré, en vertu de l'article 26 ⁽⁴¹⁾.

Ainsi que l'indiquait M. Nyholm, les termes de l'article 11 concernant l'exercice des pleins pouvoirs n'étaient certainement pas destinés à servir de base à une règle de compétence ⁽⁴²⁾. La règle générale de compétence de l'article 26 concernant toute question d'interprétation et d'application du mandat doit primer toutes les interprétations spécifiques des différents articles. « La compétence de la Cour pour le Mandat devait être *générale*, sauf des exceptions précises. La théorie de l'arrêt (Réadaptation des concessions Mavrommatis) est arrivée à admettre la compétence de la Cour *comme exception*, ce qui signifie en réalité une suppression de l'article 26 ⁽⁴³⁾ ».

Un Etat peut saisir la Cour permanente de Justice internationale toutes les fois qu'il a un intérêt propre à défendre ; la question se pose de savoir si un simple intérêt moral peut constituer la base d'une action devant la Cour. En particulier, on pourrait se demander « si un Etat pourrait, en invoquant soit l'intérêt, tant matériel que moral de ses citoyens juifs, soit un intérêt politique propre, citer devant la Cour la Puissance mandataire pour la Palestine, à raison de la violation par celle-ci de l'une des clauses concernant l'établissement du foyer national juif ⁽⁴⁴⁾ ». Il est assez douteux que la Cour se prononce en faveur de sa compétence, si une telle intervention

(41) P. C., *Ibid.*, p. 51.

(42) Publications de la Cour, Série A, n° 11, p. 28.

(43) *Ibid.*, p. 31.

(44) Feinberg, *op. cit.*, pp. 205-206.

venait à se produire, quand bien même elle proviendrait d'un Etat comptant une population juive importante. Signalons, à ce propos, que M. Zaleski, délégué de la Pologne, prenant la parole au Conseil au sujet des troubles de Palestine, souligna qu'il parlait comme représentant d'un pays qui compte trois millions de Juifs ⁽⁴⁵⁾.

La compétence de la Cour a été étendue par un certain nombre d'actes auxquels ont adhéré la plupart des pays membres de la Société des Nations, notamment par la disposition facultative de l'article 36 du statut de la Cour, lequel a été signé par toutes les Puissances mandataires, à l'exception du Japon; en vertu de cet article, rentrent dans la compétence de la Cour les catégories suivantes :

- a) l'interprétation d'un traité ;
- b) tout point de droit international ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

3° *Le différend ne doit pas être susceptible d'être réglé par des négociations.* — L'appréciation des chances de réussite d'une négociation diplomatique doit tenir compte du fait qu'une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes ou de dépêches ; il se peut qu'une simple conversation ait été engagée et s'est heurtée à un *non possumus* ou à une *non volumus* péremptoire de l'une des parties ⁽⁴⁶⁾. Nous rappellerons, à ce propos, que la Cour estima « qu'exerçant une juridiction internationale, elle n'est pas obligée d'attacher à des considérations de pure forme la même importance qu'elles pourraient avoir en droit interne ⁽⁴⁷⁾ ».

La question de savoir s'il peut intervenir dans les négociations diplomatiques des considérations étrangères à la dis-

(45) *J. O.*, novembre 1929, p. 1469.

(46) Publication de la Cour, Série A, n° 2, p. 13.

(47) *Ibid.*, p. 34.

cussion qui avait eu lieu auparavant entre l'individu et les autorités compétentes est une question d'espèce pour laquelle on ne saurait poser aucune règle générale et absolue ⁽⁴⁸⁾ mais « lorsque les pourparlers entre le particulier et les autorités compétentes ont déjà précisé tous les points en discussion, il serait peu compatible avec la souplesse qui doit caractériser les relations internationales d'obliger ces gouvernements à renouveler une discussion qui a déjà eu lieu en fait ⁽⁴⁹⁾ ».

Au cours des débats qui précédèrent l'arrêt N° 2 sur l'affaire des concessions Mavrommatis, certains juges estimèrent que l'impossibilité de régler le différend par voie de négociations diplomatiques n'avait été nullement prouvée ; en particulier, M. Pessoa déclara « qu'il n'y avait eu aucune négociation préalable entre les deux gouvernements, la Grèce n'ayant exposé ses prétentions dans aucun document où elle aurait allégué des raisons justificatives ⁽⁵⁰⁾ ».

Une quatrième condition a été indiquée par le Gouvernement britannique, lors de sa controverse avec la Grèce, au sujet de la réadaptation des concessions Mavrommatis ; les autres conditions étant remplies, le litige ne pourrait être soumis à la Cour que s'il a été préalablement porté devant les tribunaux anglais ou palestiniens compétents pour en connaître, conformément à la législation interne de ces deux pays ⁽⁵¹⁾.

Bien que la Cour ne se soit pas prononcée sur ce point, il semble que l'intervention de l'Etat soit subordonnée à une tentative de ses nationaux d'obtenir satisfaction par les voies ordinaires.

(48) Publication de la Cour, Série A, n° 2, p. 13.

(49) *Ibid.*, p. 16.

(50) *Ibid.*, p. 91.

(51) *Ibid.*, Série C, n° XIII-3, p. 379.

APPENDICE. — LA TRANSJORDANIE

Le mandat pour la Palestine s'étend sur le pays situé à l'est du Jourdain. Ce territoire dont la superficie est sensiblement égale à celle de la Palestine est habité par une population assez clairsemée, 300.000 habitants environ au total, comprenant des Bédouins nomades, vivant sous des tentes et s'adonnant généralement à l'élevage et une population sédentaire, fixée dans les villages.

Bien que les dispositions du Mandat concernant l'établissement et le développement du foyer national juif ne s'appliquent pas à la Transjordanie, les 10.000 kilomètres carrés à l'est du Jourdain doivent certainement être compris dans le territoire où se déroula l'histoire ancienne d'Israël.

Physiquement de même, les deux moitiés de la Palestine forment un tout, au nord, se trouve le pays de Galaad qui ressemble extrêmement à la partie correspondante de la Palestine occidentale ; la vallée du Jabok est extrêmement fertile... au sud, dans le pays d'Ammon, les hauteurs et les forêts se font plus rares, Moab est un pays lugubre coupé par de profonds lits de torrents (1).

Les dispositions particulières à l'égard de la Transjordanie peuvent s'expliquer par le fait que le pays situé à l'ouest du Jourdain « fait partie des territoires au sujet desquels des promesses ont été faites pendant la Guerre d'appuyer l'indépendance des Arabes ». La Transjordanie se trouve ainsi dans une situation tout à fait différente de celle de la Palestine.

L'article 25 du mandat permet d'adopter des arrangements spéciaux en ce qui concerne l'administration de la Transjordanie. Il s'exprime ainsi :

« Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Con-

(1) Histoire du Peuple Juif de Max L. Margolis et Alex. Marx traduit par J. Robillot, pp. 12 à 14.

seil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18. »

En septembre 1922, sur la proposition de Lord Balfour, le Conseil de la Société des Nations décida que l'ensemble du mandat sur la Palestine et non seulement les articles 15, 16 et 18, serait appliqué à la Transjordanie, sous réserve des exceptions énumérées dans le mémorandum britannique remis au Conseil à cette date, ayant pour objet de ne pas appliquer à la Transjordanie les articles relatifs au foyer national juif, en particulier, ceux qui concernent l'Agence juive, la responsabilité du Mandataire relative aux Lieux Saints et aux sites et édifices religieux, la reconnaissance des trois langues officielles et l'obligation de reconnaître les jours de fêtes des différentes communautés comme jour de repos légal pour leurs membres.

La Puissance mandataire déclara qu'elle acceptait toute responsabilité en qualité de Mandataire pour le territoire de Transjordanie et s'engageait à ce qu'aucune disposition qui pourrait être prise en vue de l'administration de ce territoire, d'accord avec l'article 25, ne puisse être incompatible avec les articles du mandat autres que ceux qui auraient été expressément déclarés inapplicables à la Transjordanie.

En 1923, le Haut-Commissaire annonça l'intention de la Puissance mandataire de reconnaître un gouvernement constitutionnel en Transjordanie. Le texte de sa déclaration était ainsi conçu :

« Sous réserve de l'approbation de la Société des Nations, le Gouvernement de Sa Majesté reconnaîtra l'existence d'un gouvernement indépendant en Transjordanie, sous l'autorité de Son Altesse l'Emir Abdullah, à condition que ce gouvernement soit constitutionnel et mette le Gouvernement de Sa Majesté britannique en mesure de remplir ses obligations internationales envers le territoire au moyen d'un accord à conclure entre ces deux gouvernements. »

Les négociations avec l'Emir aboutirent à un accord qui rappelle de très près celui qui a été conclu avec le roi de l'Irak. Le traité signé à Jérusalem, le 20 février 1928, prévoit l'institution d'un régime constitutionnel qui remplace le système d'administration directe.

L'article 2 de ce traité qui désigne sous le nom de Palestine la fraction de territoire située à l'ouest de la rivière du Jourdain peut difficilement se concilier avec l'article 25 du mandat qui comprenait sous le mot de Transjordanie les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine et plaçait par conséquent la Transjordanie dans les limites de la Palestine.

Cet article est ainsi conçu :

« Les pouvoirs de législation et d'administration confiés à Sa Majesté britannique en sa qualité de Mandataire pour la Palestine seront exercés dans la région du territoire sous mandat connue sous le nom de Transjordanie par Son Altesse l'Emir, par l'entremise du gouvernement constitutionnel défini et déterminé dans la loi organique de Transjordanie et dans tout amendement apporté à la dite loi, avec l'approbation de Sa Majesté britannique. »

Ce traité sembla à la Commission peu compatible avec les stipulations du mandat et en particulier avec l'article 2, d'après lequel : « Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ».

En conséquence, la Commission décida de s'en remettre à la décision du Conseil, ne doutant pas qu'il examinera « si notamment en vue de l'article 27 du mandat (relatif au consentement qu'il doit donner pour toute modification à apporter aux termes du mandat), son consentement formel est reconnu nécessaire pour la mise en vigueur de l'accord en question (2) ».

Le représentant britannique au Conseil déclara « que le changement de régime effectué en Transjordanie affectait

(2) C. P. M., 13^e session, p. 226.

seulement les méthodes d'administration et que le Mandataire demeurerait responsable envers la Société des Nations de l'exécution des obligations internationales résultant du mandat ainsi que de l'observation du principe de l'égalité de traitement entre tous les membres de la Société des Nations dans le territoire sous mandat » ; le Conseil décida alors qu'il n'y avait pas lieu en l'espèce, d'appliquer l'article 27 et de soumettre le traité à son approbation.

En application de l'article 2 de l'accord qui prévoit l'établissement en Transjordanie d'un gouvernement représentatif et d'une assemblée élue, l'Emir promulgua, d'accord avec le Mandataire une loi constitutionnelle, sur le modèle de celle en vigueur en Irak. Le Conseil législatif élu conformément à cette loi constitutionnelle se réunit en avril 1929 et approuva le traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Emir.

L'Emir accepte de suivre les conseils du représentant accrédité du Mandataire pour tout ce qui concerne les relations extérieures de la Transjordanie et toutes les questions importantes relatives aux obligations internationales et en matière de finances ainsi qu'aux intérêts de Sa Majesté britannique en Transjordanie (art. 5 du traité).

En attendant la conclusion d'un accord spécial qui sera soumis pour approbation au Conseil de la Société des Nations, aucun étranger ne pourra être cité devant les tribunaux du pays, si ce n'est avec le consentement des autorités britanniques (art. 9).

Enfin, d'après l'article 10, le Gouvernement britannique se réserve le droit d'entretenir des forces armées en Transjordanie, en vue de la défense du territoire ; l'Emir, de son côté, convient qu'il ne lèvera, ni n'entretiendra en Transjordanie aucune force sans le consentement de Sa Majesté britannique.

Des discussions eurent lieu à différentes reprises à la Commission des mandats, à propos de l'admission des Juifs en Transjordanie.

Le représentant accrédité du Gouvernement britannique déclara que la politique du Mandataire était de laisser au

Gouvernement de Transjordanie le soin de décider s'il admettra les Juifs venant de Palestine ou ne les admettra pas (3). M. Van Rees fit remarquer que cette manière de voir était peu compatible avec le principe de l'égalité, visant particulièrement le droit d'établissement (4). Il est vrai que le bénéfice de cette disposition ne peut s'étendre aux Juifs palestiniens qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de la Société des Nations.

Bien que légalement les Juifs ne soient pas exclus du territoire de la Transjordanie, en fait, aucun d'eux n'a pu s'établir dans le pays, ni y exercer une profession; cela est dû « à l'attitude hostile du Gouvernement de Transjordanie à l'égard de l'établissement des Juifs dans le pays (5) ».

Il y a là une situation quelque peu paradoxale et l'on peut difficilement se résigner à admettre qu'en acquérant la nationalité palestinienne, les Juifs puissent perdre le bénéfice des droits dont jouissent ordinairement tout étranger dans un territoire sous mandat.

(3) C. P. M., 11^e session, p. 114.

(4) *Ibid.*, 13^e session, p. 47.

(5) C. P. M., 15^e session, p. 100.

CINQUIÈME PARTIE

DE LA FIN DU MANDAT

A. — DE QUELLE FAÇON LE MANDAT PEUT PRENDRE FIN

Il n'existe aucune disposition dans le Pacte ou dans les différents mandats concernant les principes qui doivent être appliqués ou les mesures qu'il convient de prendre dans le cas de cessation de mandat.

Le mandat sur la Palestine indique seulement aux articles 8 et 28 que certaines règles continueront d'être en vigueur après la cessation du mandat; d'après l'article 8, § 2, « les capitulations seront rétablies à la fin du mandat, à moins que les Puissances intéressées n'y aient préalablement renoncé ou n'aient consenti à leur non application, pendant une certaine période; d'autre part, l'article 28 stipule que seront sauvegardés à la fin du mandat les droits garantis par les articles 13 et 14, relatifs aux Lieux Saints, ainsi que les obligations financières légalement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat.

Ces textes envisagent l'éventualité de la fin du mandat, sans se préoccuper de savoir de quelle façon elle pourra être réalisée pratiquement.

Les principes généraux du droit ainsi que ceux qui peuvent découler de l'esprit du Pacte nous permettent de concevoir comment il peut être mis fin au mandat.

C'est un principe reconnu par la grande majorité des au-

teurs que le mandat prend fin dès que les territoires sous mandat « sont arrivés à un degré d'évolution politique, sociale et économique, tels qu'ils peuvent raisonnablement être considérés comme capables de se conduire seuls (1) » ; cette limitation générale de la durée des mandats s'applique indistinctement aux différentes catégories de mandats internationaux, sous cette réserve, qu'en principe, le régime des mandats sera d'une durée bien plus considérable pour les mandats B et C que pour les mandats A, les mandats B et C devant passer par des stades intermédiaires, afin de pouvoir conquérir graduellement leur indépendance.

L'institution des mandats est une application des principes wilsoniens de non annexion et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à certains territoires habités par des peuples non encore capables de se conduire seuls « dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » ; en raison de cette incapacité temporaire d'assumer les charges de l'indépendance, la décision de principe dut être ajournée mais elle ne fut, pour cela, nullement annulée (2).

En dehors de l'hypothèse normale de l'émancipation du territoire sous mandat, le mandat peut encore prendre fin :

1° Quand l'Etat mandataire renonce au mandat dont il a été chargé ; la renonciation, d'ailleurs, ne saurait être valable que si elle est acceptée par le Conseil de la Société des Nations ; le mandat, en effet, est, par définition, un contrat et il ne peut être dissous par la volonté de l'une seule des parties.

En réalité, ce sont les Principales Puissances Alliées qui ont conféré le mandat, mais les termes en ont été arrêtés par le Conseil dont la compétence doit être reconnue dans le cas particulier que nous étudions, en raison du caractère du mandat international, dont l'administration constitue pour le Mandataire « une mission sacrée de civilisation (3) ».

(1) C. P. M., 20^e session, p. 196. Note de M. Van Rees : Conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat, dans un pays placé sous ce régime.

(2) C. P. M., 20^e session, pp. 196-197.

(3) Fauchille. Traité de droit international public, 1^{re} partie, livre II, p. 885.

2° En cas de révocation par le Conseil ; le droit de révocation est la sanction de la mission de contrôle, laquelle incombe au Conseil de la Société des Nations ; ce contrôle, sans cela, n'aurait pas de raison d'être (4).

La révocation ne peut être prononcée que lorsque le Mandataire se rend coupable d'un manquement grave à ses obligations et que le Conseil estime, sur l'avis de la Commission permanente des mandats, qu'elle s'est mise ainsi en état « de rupture du Pacte ».

L'étude de la question de la fin du mandat par la satisfaction du but en vue duquel il a été établi présente un intérêt tout particulier ; si la Puissance mandataire, à qui appartient, en général, l'initiative en cette matière, décidait, en effet, d'émanciper prématurément le territoire sous mandat, elle encourrait, par là, une lourde responsabilité, la fin du mandat avant l'accomplissement des fins proposées prendrait alors la signification d'une faillite du système (5) ; au contraire, l'émancipation du territoire sous mandat qui aurait atteint un degré suffisant de développement pour se conduire seul pourrait, avec raison, être considérée comme un sérieux progrès dans l'évolution du droit international.

Le territoire sous mandat ne peut être émancipé que lorsque le pays est arrivé à un état suffisant de maturité politique ; « les garanties exigées alors comme condition de l'expiration du mandat doivent être conçues en vue d'un double objet : d'une part, assurer au nouvel Etat le moyen de sauvegarder l'indépendance qui lui est reconnue ; d'autre part, donner aux Etats membres de la Société des Nations l'assurance que l'indépendance est reconnue au nouvel Etat, conformément à l'esprit du Pacte (6).

La Puissance mandataire est responsable de la bonne administration du territoire et il lui incombe « d'accroître, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et

(4) Fauchille, *Ibid.*, p. 887.

(5) C. P. M., 21^e session, p. 59.

(6) 64^e session du Conseil, p. 16. Exposé de M. Grandi à la séance du 4 septembre 1931.

moral et le progrès social des habitants » ; c'est donc elle, en règle générale, qui doit prendre l'initiative de la cessation du mandat.

L'initiative de la Puissance mandataire est absolument nécessaire ; elle seule, en effet, possède une connaissance aussi complète que possible des conditions de développement du territoire et de sa capacité de se gouverner seul ; d'autre part, sa responsabilité morale continuant d'être engagée après la cessation du mandat, ce jugement n'aurait aucune valeur si la cessation du mandat pouvait avoir lieu sans l'intervention de la Puissance mandataire et l'on ne pourrait alors conclure, si le territoire émancipé ne réussissait pas à se conduire seul, que la Puissance mandataire n'a pas su accomplir la tâche qu'elle avait acceptée (7).

L'initiative pourrait aussi être prise par le Conseil, mais, dans ce cas, l'accord de la Puissance mandataire serait nécessaire car, autrement, la cessation du mandat équivaldrait à un acte de déchéance ou à une décision unilatérale, incompatible avec les principes qui régissent l'institution des mandats (8).

C'est au Conseil de la Société des Nations qu'il appartient de se prononcer sur la fin du mandat ; l'intervention du Conseil suprême s'est bornée, en effet, à la répartition territoriale des mandats mais, pour le reste, le pouvoir de décision revient à la Société des Nations et le Conseil doit donc se déclarer compétent pour décider de toutes questions relatives aux mandats, « y compris celles concernant le transfert et l'extinction des mandats (9) ».

Avant de mettre fin au mandat, le Gouvernement des Etats-Unis devra être obligatoirement consulté, étant directement intéressé, en sa qualité de participant à la Guerre de 1914-1918, au maintien ainsi qu'à l'abrogation des territoires sous mandat (10).

(7) C. P. M., 20^e session, p. 207. Rapport du Comte de Penha Garcia sur les conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat dans un pays placé sous ce régime.

(8) *Ibid.*

(9) C. P. M., 20^e session, p. 197. Note précitée de M. Van Rees.

(10) *Ibid.*, p. 198.

La procédure à suivre en vue de la cessation du mandat n'est prévue, ni à l'article 22, ni dans les textes des mandats. La Commission permanente des mandats, au cours de sa vingtième session, recommanda la procédure suivante :

« Dans son rapport annuel ou dans un rapport spécial, la Puissance mandataire introduira devant le Conseil l'instance en cessation de mandat. Ce rapport sera examiné par la Commission des mandats ; le Conseil en prendra connaissance, recourra à des consultations s'il le juge nécessaire, demandera des preuves et des renseignements et pourra même ordonner des enquêtes pour bien s'assurer de la complète maturité du territoire candidat à la pleine souveraineté.

« La question d'une décision sera finalement mise à l'ordre du jour selon la procédure habituelle.

« Si le Conseil est favorable à la cessation du mandat, il devra alors s'occuper de déterminer les termes de l'acte de cessation du mandat et les garanties qu'il doit exiger du nouvel Etat au moment où il atteint la majorité ⁽¹¹⁾. »

B. — CONDITIONS GENERALES QUI DOIVENT SE TROUVER REUNIES AVANT QU'IL PUISSE ETRE MIS FIN AU MANDAT

Au cours de l'été de l'année 1929, le Gouvernement britannique déclara qu'il recommanderait la candidature de l'Irak en vue de son admission dans la Société des Nations en 1932 ; le Conseil fut informé de cette décision, lors de sa 58^e session, qui se tint en janvier 1930 ; en même temps, la Puissance mandataire annonça qu'elle renonçait à l'application du traité de 1927.

Après de nouvelles négociations, un traité fut signé à Bagdad, en juin 1930 ; ce traité, qui entrera immédiatement en vigueur après l'admission de l'Irak dans la Société des Nations, est destiné à régir alors, pendant une durée de 25 ans,

(11) C. P. M., 20^e session, p. 209. Rapport précité du comte de Penha Garcia.

les relations de l'Irak avec l'ancienne Puissance mandataire (12).

En prévision de la fin prochaine du mandat pour l'Irak, le Conseil vota une résolution, dans sa séance du 13 janvier 1930, priant la Commission permanente des mandats d'étudier le problème de la cessation d'un mandat ; le texte en est ainsi conçu :

« Préoccupé de déterminer les conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat pour un pays placé sous ce régime, le Conseil, en vue des décisions qu'il pourra avoir à prendre à ce sujet et sous réserve des autres consultations qu'il pourra juger nécessaires, prie la Commission des mandats de lui faire tenir les suggestions qui lui permettront de se prononcer à cet égard. »

La Commission permanente des mandats, en abordant l'examen des conditions générales ci-dessus indiquées, se demanda « si l'intention du Conseil était de la consulter seulement sur le problème général de l'extinction des mandats, ou si, au contraire, ce problème ne devait être envisagé qu'en vue du cas, à propos duquel la question s'est posée au Conseil (13) ». En conséquence, elle pria le Conseil de vouloir bien la fixer définitivement sur ce point.

Le Conseil examina cette question dans sa séance du 22 janvier 1931, sur la base d'un rapport présenté par M. Marinkovitch, lequel déclara « qu'il ne saurait y avoir de doute que c'est de l'étude générale du problème qu'il s'agit », le Conseil, ayant constaté une lacune dans ce qu'on pourrait appeler le droit constitutionnel en matière de mandats, lacune portant sur les conditions d'extinction de ce régime, estima, avant de légiférer sur ce point, devoir recourir « à l'avis de l'organe de la Société le plus compétent et le mieux placé en raison de son expérience, pour étudier les bases des décisions à intervenir ».

(12) Voir *infra*, pp. 63-64.

(13) C. P. M., 20^e session, p. 203. Rapport précité du Comte de Penha Garcia.

Le projet de résolution faisant suite au rapport ayant été adopté par le Conseil, la Commission des mandats en prit acte et déclara, en conséquence, que l'étude qu'elle a à entreprendre « ne doit pas se préoccuper du cas particulier à propos duquel la question a été soulevée (14) ».

C'est pourquoi cette étude présente un intérêt de tout premier ordre, les conditions générales — telles qu'elles ont été fixées par la Commission permanente des mandats — qui doivent se trouver réunies avant qu'il puisse être mis fin au mandat seront, en effet, les mêmes pour la Palestine que pour l'Irak, sous réserve des dispositions particulières relatives à l'établissement du foyer national juif.

La Commission des mandats estima qu'il convenait de subordonner l'émancipation d'un territoire soumis au régime du mandat à deux ordres de conditions préalables, savoir :

« 1° L'existence, dans le territoire en question, d'un *état de fait* autorisant la présomption que ce pays a atteint ce stade d'évolution où un peuple est devenu capable, pour reprendre les termes de l'article 22 du Pacte, « de se conduire seul dans les conditions difficiles du monde moderne » ;

« 2° *Certaines garanties* à fournir par le territoire en instance d'émancipation, à la satisfaction de la Société des Nations, au nom de laquelle le mandat a été conféré et exercé par le Mandataire (15). »

1° *L'aptitude à se gouverner seul* n'implique pas que l'Etat qui sollicite son admission comme Membre de la Société des Nations ait atteint un niveau de civilisation particulièrement élevé, mais il suffit, suivant l'article 1^{er} du Pacte, « que l'Etat se gouverne librement » et donne « des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux (16) ».

L'aptitude à se gouverner seul « est une question de fait et non de principe... qui ne peut trouver sa réponse que dans l'ensemble des conditions locales relatives aux organisations politiques et administratives et à leur fonctionnement, ainsi

(14) C. P. M., 20^e session, pp. 203 et s.

(15) C. P. M., 20^e session, p. 228. Rapport au Conseil.

(16) *Ibid.*, p. 124.

qu'au développement économique et social du territoire dont il s'agit ⁽¹⁷⁾ ».

Enfin, l'évolution politique du territoire sous mandat doit être examinée durant une période de temps suffisante « pour autoriser la conclusion que les progrès de l'esprit public et de l'état social sont tels qu'ils permettent le fonctionnement des rouages essentiels d'un Etat et la pratique des libertés publiques ⁽¹⁸⁾ ».

La Commission, dans son rapport au Conseil ⁽¹⁹⁾, suggéra que les conditions suivantes, portant sur l'ensemble de la population, devaient se trouver réunies avant qu'un territoire sous mandat puisse être soustrait à l'application du régime mandataire :

a) *Etre doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat.*

En raison des pleins pouvoirs d'administration conférés au Mandataire en Palestine et de l'impossibilité d'arriver à un accord entre les deux sections de la population, il n'a pu être établi jusqu'à présent dans ce territoire aucun gouvernement représentatif, à la différence de l'Irak, de la Syrie et du Liban ⁽²⁰⁾.

b) *Etre capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique.*

L'article 5 du traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irak affirme, à ce sujet, que la sécurité des communications entre les différentes parties de l'Empire britannique est essentielle pour la Grande-Bretagne et représente un intérêt commun des deux Parties contractantes ; il accorde à la Grande-Bretagne le droit d'avoir des bases d'aviation en Irak pendant la durée du Traité, c'est-à-dire pendant vingt-cinq ans. De plus, il est dit à l'article premier de l'Annexe au Traité que Sa Majesté britannique peut maintenir, pendant

(17) C. P. M., 20^e session, p. 198. Note de M. Van Rees.

(18) *Ibid.*, pp. 228-229.

(19) *Ibid.*, pp. 228 et s.

(20) Voir *infra*, pp. 196 et s.

cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du Traité, des forces armées soit à Mossoul, soit ailleurs (21).

Bien que le traité d'alliance déclare que ces stipulations ne portent aucunement préjudice à la souveraineté de l'Irak, plusieurs membres de la Commission estimèrent que ces dispositions étaient peu conformes aux principes généraux du système des mandats. M. Rappard, en particulier, déclara qu'il avait le sentiment que l'article 5 du Traité consacre la main-mise d'une des parties contractantes sur l'autre (22).

Des dispositions analogues à celles de l'article 5 seront vraisemblablement proposées par la Puissance mandataire, quand la question sera posée de reconnaître l'indépendance de la Palestine, tant en raison de l'intérêt stratégique que présente également ce territoire, plus encore que l'Irak, pour les communications de l'Empire britannique que des intérêts économiques que la Puissance mandataire tiendra certainement à sauvegarder (signalons à ce propos que le pipe-line partant de la région de Mossoul — dont la construction est actuellement entreprise — doit aboutir, d'une part, sur un point de la côte de Syrie, d'autre part à Haïfa, en Palestine).

c) *Etre en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire.*

L'impuissance à maintenir l'ordre intérieur sans assistance étrangère... constituerait, en effet, une incapacité grave, mais il est assez normal, pour des raisons de prudence, que le nouvel Etat se laisse guider, sur ce point, par les conseils de l'ancienne Puissance mandataire, au moins pour un temps limité (23).

d) *Etre assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat.*

Nous avons précédemment indiqué (24), pour ce qui concerne la Palestine, que l'équilibre financier du budget a été

(21) C. P. M., 21^e session, p. 76.

(22) *Ibid.*

(23) C. P. M., 20^e session, p. 201. Note de Sir F. Lugard.

(24) Voir *infra*, pp. 227 et s.

atteint dès les premières années de l'administration mandataire et qu'il n'est pas fait appel à la Trésorerie britannique pour combler des déficits qui viendraient à se produire, au cours d'un exercice.

e) *Posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.*

Il y a lieu de distinguer trois catégories de justiciables, à savoir, la masse de la population, les communautés pour lesquelles ont été instituées des juridictions spéciales et enfin les étrangers ; pour l'Irak, des garanties spéciales ont été prévues pour les deux dernières catégories et il a été décidé, d'autre part, que des conseillers britanniques seraient attachés, pour un certain temps, à l'administration de la justice de l'Irak, une fois que ce territoire serait reconnu indépendant ⁽²⁵⁾.

La Commission permanente des mandats proposa « que les garanties qu'aura à fournir le nouvel Etat, avant qu'il puisse être mis fin au mandat, revêtent la forme d'un acte engageant le nouvel Etat envers la Société des Nations, ou la forme d'un traité, d'une convention ou de tout autre instrument formellement agréés par le Conseil de la Société des Nations comme pouvant tenir lieu de pareil engagement ⁽²⁶⁾ ».

En dehors des garanties supplémentaires figurant dans les différents mandats, et ci-dessus rappelées pour la Palestine, la Commission suggéra que les engagements du nouvel Etat assurent et garantissent :

a) *La protection effective des minorités de race, de langue et de religion.*

Cette condition est des plus importantes ; en ce qui concerne l'Irak, la crainte a été exprimée à plusieurs reprises, que la majorité n'opprime les minorités, notamment les minorités kurdes et assyriennes, une fois que l'administration mandataire aurait pris fin ; aussi, la Commission recommanda-t-elle que des garanties soient solennellement proclamées et reconnues dans l'acte de cessation de mandat.

(25) C. P. M., 21^e session, p. 105.

(26) C. P. M., 20^e session, p. 229.

Aux termes de l'article 7 de la Déclaration albanaise que le représentant accrédité proposa d'adopter pour l'Irak :

« Tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à la Déclaration (27). »

Le représentant accrédité du Gouvernement britannique estima qu'il serait préférable pour la Société des Nations d'avoir son propre représentant plutôt que de s'en remettre à une autre personne, qui pourrait être l'ambassadeur britannique en Irak ou un délégué des minorités auprès de l'autorité, reconnu par celle-ci comme le représentant légal de l'ensemble de leurs intérêts (28).

L'indépendance ne pourrait être accordée à la Palestine qu'une fois atteintes les fins du mandat, qui comprennent l'établissement du foyer national juif en même temps que l'instauration d'institutions de libre gouvernement. On ne saurait guère concevoir alors une atteinte aux droits des minorités qu'en ce qui concerne la minorité chrétienne, toute atteinte aux droits de la population juive constituant une infraction aux obligations internationales acceptées par le nouvel Etat.

« b) *Les privilèges et immunités des étrangers* (dans les territoires du Proche-Orient), y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des capitulations et des usages, à moins que, sur ce point, quelque autre arrangement ne soit préalablement approuvé par le Conseil de la Société des Nations, de concert avec des Puissances intéressées. »

Le retour à l'ancien système des capitulations apparaît comme une solution impossible à mettre en pratique ; les capitulations ont, en effet, été définitivement abrogées en Turquie ; quant à l'Irak, la Commission proposa de prolonger, pour un certain nombre d'années, le régime en vigueur prévu par l'accord judiciaire.

(27) C. P. M., 21^e session, p. 114.

(28) *Ibid.*, pp. 114-115.

c) *Les intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale en tant que ces intérêts ne sont pas garantis par les capitulations.*

« Il y a des cas particuliers qu'il faudra régler avec les intéressés ; à part ces cas exceptionnels, il y aura lieu d'envisager si l'organisation judiciaire et le système des lois en vigueur tiennent suffisamment compte des garanties nécessaires (29) . »

d) *La liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses, scolaires et en matière d'assistance médicale des missions religieuses de toutes les confessions, sous réserve des mesures indispensables au maintien de l'ordre public, des bonnes mœurs et d'une bonne administration.*

e) *Les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire.*

En raison de l'importance de cette question, la décision suivante fut prise par le Conseil, le 15 septembre 1925 :

« La cessation ou le transfert d'un mandat ne pourra avoir lieu sans que le Conseil se soit assuré au préalable que les obligations régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire seront exécutées... Le changement opéré, le Conseil continuera d'user de toute son influence pour assurer l'exécution de ces obligations. »

f) *Les droits de toute nature légalement acquis au cours du régime mandataire.*

En particulier, les droits fonciers, miniers et autres régulièrement acquis sous l'administration de la Puissance mandataire, ayant la même valeur juridique que si le territoire sous mandat avait été placé sous la souveraineté pleine et entière de cette Puissance, ne sauraient être affectés par la fin du mandat et devront être respectés par le gouvernement du territoire émancipé. Le Conseil de la Société des Nations

(29) C. P. M., 20^e session, p. 208. Rapport précité du Comte de Penha Garcia.

s'est prononcé dans ce sens, aux termes de la résolution précitée en date du 15 septembre 1925 ⁽³⁰⁾.

g) *Le maintien en vigueur des conventions internationales*, tant générales que particulières, auxquelles, au cours du mandat, la Puissance mandataire a adhéré au nom du territoire sous mandat, et ceci pour leur durée prévue et sous réserve de la faculté de dénonciation qui appartiendrait aux parties.

Il y a lieu de distinguer à cet égard :

1° Les adhésions aux conventions internationales générales qui, effectuées pour le compte du territoire sous mandat, demeureront en vigueur, à moins qu'elles ne soient expressément dénoncées ; il en est de même des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe dont la conclusion, pour des raisons de bon voisinage, a été admise à l'article 18 (alinéa 2) du mandat pour la Palestine.

2° Les conventions comportant l'extension aux territoires sous mandat du bénéfice des conventions ou traités internationaux généraux et particuliers qui deviennent caduques à la fin du mandat, étant donné que ces extensions ont fait l'objet d'ententes entre les Puissances mandataires et quelque autre Etat qui ne demeureront en vigueur que tant que durera le mandat ⁽³¹⁾.

Enfin, en dehors des engagements énumérés ci-dessus, la Commission « estima qu'il serait désirable que le nouvel Etat — pour autant qu'il ait été soumis précédemment au régime de l'égalité économique — consentît, à titre de mesure transitoire, aux Etats membres de la Société des Nations, le traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité ⁽³²⁾ ».

Dans le système des mandats, l'obligation en question n'a qu'un caractère négatif, donnant seulement aux tierces Puissances la garantie que les ressortissants de l'une d'entre elles

(30) C. P. M., 20^e session, p. 199. Note précité de M. Van Rees.

(31) *Ibid.*

(32) C. P. M., 20^e session, p. 229.

ne pourraient être favorisés par rapport à ceux des autres Puissances.

Le régime économique de la « porte ouverte » pour les Etats qui ne font pas partie de la Société des Nations n'est applicable qu'aux seuls territoires sous mandat ; dans la pensée des auteurs du Pacte et des mandats, il devait servir de modèle aux relations futures des différents Etats, mais, en fait, il n'en a rien été, aussi « l'égalité économique n'entraînant aucune réciprocité de la part des Etats qui en profitèrent durant l'existence du mandat, porterait une grave atteinte à la souveraineté des territoires déclarés indépendants (33).

Après discussion, l'on décida, pour l'Irak, que le principe de l'égalité économique serait sauvegardé, dans la période post-mandataire, par l'adoption de la clause de la nation la plus favorisée, sous cette double réserve qu'elle devait être temporaire et conditionnée par la réciprocité (34).

Nous signalerons, pour terminer, que si l'Irak n'était pas disposé à donner les garanties nécessaires et, en conséquence, se voyait refuser l'admission dans la Société des Nations, les traités actuels continueront de demeurer en vigueur (35).

L'expérience des prochaines années démontrera si la décision de la Puissance mandataire, en ce qui concerne l'Irak, était justifiée ; bien que le traité d'alliance s'étende seulement à une période de vingt-cinq ans, il est difficile, lorsqu'on en examine les dispositions, déclara M. Palacios, « de ne pas partager la crainte de ceux qui pensent qu'un régime nouveau dans la vie internationale va être remplacé, non pas par l'indépendance, mais par un régime de protectorat ordinaire, analogue à tant d'autres ; ce régime, tout en marquant un progrès dans la voie de la civilisation, en raison du degré élevé de culture qu'impose la Puissance chargée d'exercer ce

(33) C. P. M., 20^e session, p. 200. Note de M. Van Rees.

(34) C. P. M., 21^e session, p. 73.

(35) *Ibid.*, p. 101.

régime, comporte également des avantages considérables pour cette Puissance ⁽³⁶⁾ ⁽³⁷⁾ ».

Quelle que puisse être l'évolution future du nouveau régime qui doit être instauré en Irak, le développement qu'il prendra ne pourra manquer de susciter un intérêt considérable dans les pays voisins et, en particulier, en Palestine.

La Puissance mandataire pour la Syrie et le Liban a, en effet, déclaré également son intention de conclure un traité avec le gouvernement régulièrement constitué du territoire sous mandat, « ce traité est appelé à définir à nouveau, avec l'assentiment de la Société des Nations, les conditions d'application du mandat, suivant les principes inscrits à l'article 22 du Pacte, pour tenir compte de l'évolution accomplie et des progrès réalisés ⁽³⁸⁾ ».

La Palestine ne saurait rester indéfiniment à l'écart de ce mouvement d'émancipation ; les conditions que nous avons énumérées pour qu'un territoire soit soustrait à l'application du régime mandataire, pourraient s'y trouver facilement réunies, si l'on parvenait à assurer une collaboration effective et sincère des Juifs et des Arabes dans l'administration des intérêts généraux de la Palestine.

La Puissance mandataire, chargée de veiller à l'application de toutes les dispositions du mandat, a l'obligation de faciliter le rapprochement entre les deux parties de la population, en adoptant et en mettant à exécution un programme

(36) C. P. M., 21^e session, p. 78.

(37) Toutefois, ainsi que l'indique M. Stoyanovsky — et ces observations sont également valables pour la période post-mandataire — le statut de l'Irak diffère fondamentalement du statut d'un protectorat (en particulier dans la mesure où on considère les relations *inter se* du mandataire et du territoire sous mandat). La différence provient surtout du fait que le mandataire ne peut, d'une part, modifier *ad nutum* le statut du territoire confié à sa garde, et, d'autre part, n'est pas autorisé à perpétuer ce même statut, lequel est essentiellement provisoire; tandis que ces deux alternatives sont dans le pouvoir discréditaire de l'Etat protecteur, ainsi que trop souvent les faits l'ont montré pour ce que l'on appelle communément les protectorats coloniaux.

(Le Statut international de l'Irak, Revue générale de droit international public, mai-juin 1931, p. 299).

(38) *Ibid.*, 20^e session, p. 35.

d'action constructif, ayant en vue de développer toutes les ressources du pays, ce qui permettrait d'assurer la coopération des Juifs et des Arabes, sur le plan économique, d'abord, et sur le plan politique, ensuite, et hâterait ainsi le moment où l'Etat palestinien, reconnu à son tour indépendant, serait admis, à titre de Membre, au sein de la Société des Nations.

ANNEXE I

PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

ARTICLE 22

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le

maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

ANNEXE II

MANDAT POUR LA PALESTINE

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que les Principales Puissances Alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par les dites Puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire Ottoman, dans des frontières à fixer par les dites Puissances ;

Considérant que les Principales Puissances Alliées ont, en outre, convenu que le Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par les dites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse

porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ;

Considérant que les Puissances Alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine ;

Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société ;

Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessous ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Confirmant ledit mandat, a statué sur ces termes comme suit :

Article 1

Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

Article 2

Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

Article 3

Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

Article 4

Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de

coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

Article 5

Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

Article 6

Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et, de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

Article 7

L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

Article 8

Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire Ottoman en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1^{er} août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou

n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront, à la fin du mandat et sans délai, rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

Article 9

Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

Article 10

En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine.

Article 11

L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

Article 12

Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

Article 13

Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

Article 14

Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

Article 15

Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

Article 16

Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

Article 17

L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

Article 18

Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque, Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en

Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque des dits Etats ; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire, en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

Article 19

Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

Article 20

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

Article 21

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

1.

Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieure à l'année 1700.

2.

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte, à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

3.

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par la dite autorité.

4.

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité, devra être passible d'une pénalité à fixer.

5.

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

6.

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

7.

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer, sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

8.

Le produit des fouilles pourra être réparti entre la personne ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

Article 22

L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement.

Article 23

L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour les dites communautés.

Article 24

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

Article 25

Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

Article 26

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des disposi-

tions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Article 27

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toutes modifications à apporter aux termes du présent mandat.

Article 28

Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

ANNEXE III

THE PALESTINE ORDER IN COUNCIL, 1922.

At the Court at Buckingham Palace, the 10 th day of August, 1922.

Whereas the Principal Allied Powers have agreed, for the purpose of giving effect to the provisions of Article 22 of the Covenant of the League of Nations, to entrust to a Mandatory selected by the said Powers the administration of the territory of Palestine, which formerly belonged to the Turkish Empire, within such boundaries as may be fixed by them ;

And whereas the Principal Allied Powers have also agreed that the Mandatory should be responsible for putting into effect the declaration originally made on November 2, 1917, by the Govern-

ment of His Britannic Majesty, and adopted by the said Powers, in favour of the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, it being clearly understood that nothing should be done which might prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country ;

And whereas the Principal Allied Powers have selected His Majesty as the Mandatory for Palestine ;

And whereas, by treaty, capitulation, grant, usage, sufferance and other lawful means, His Majesty has power and jurisdiction within Palestine.

Now, therefore, His Majesty, by virtue and in exercise of the powers in this behalf by the Foreign Jurisdiction Act, 1890, or otherwise, in His Majesty vested, is pleased, by and with the advice of His Privy Council, to order, and it is hereby ordered, as follows :—

PART I.

Preliminary.

1. This Order may be cited as « The Palestine Order in Council, 1922. »

The limits of this Order are the territories to which the Mandate for Palestine applies, hereinafter described as Palestine.

2. In this Order the word :—

« Secretary of State » means one of His Majesty's Principal Secretaries of State.

« The High Commissioner » shall include every person for the time being administering the Government of Palestine.

« Public Lands » means all lands in Palestine which are subject to the control of the Government of Palestine by virtue of treaty, convention, agreement or succession, and all lands which are or shall be acquired for the public service or otherwise.

« The Mandate » means the Mandate for Palestine which was confirmed, and the terms of which were defined, by the Council of the League of the League of Nations on the 24 th day of July, 1922.

« The High Commissioner in Council » means the High Commissioner acting by and with the advice of the Executive Council.

« Gazette » means the Official Gazette of Palestine.

« Person » includes Corporation.

Words importing the plural or the singular may be construed as referring to one person or thing or to more than one person or

thing, and words importing the masculine as referring to females (as the case may require).

3. — (i) Where this Order or any Ordinance confers a power or imposes a duty, then, unless a contrary intention appears, the power may be exercised and the duty shall be performed from time to time as occasion requires.

(ii) Where this Order or any Ordinance confers a power or imposes a duty on the holder of an office, then, unless a contrary intention appears, the power may be exercised and the duty shall be performed by the holder of the office for the time being or by a person duly appointed to act for him.

(iii) Where this Order or any Ordinance confers a power to make rules, regulations or orders, then, unless a contrary intention appears, the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner and subject to the like approval and conditions (if any) to rescind, revoke, amend or vary the rules, regulations or orders.

(iv) Expressions defined in this Order shall have the same respective meaning in any Ordinances, rules or regulations made under this Order, unless a contrary intention appears.

PART II.

Executive.

4. His Majesty may, by a Commission under His Sign Manual and Signet, appoint a fit person to administer the Government of Palestine under the designation of High Commissioner and Commander-in-Chief or such other designation as His Majesty thinks fit, and the person so appointed is hereinafter referred to as the High Commissioner.

5. The High Commissioner shall do and execute in due manner all things that shall belong to the said office, according to the tenour of any Orders in Council relating to Palestine and of such Commission as may be issued to him under His Majesty's Sign Manual and Signet, and according to such instructions as may from time to time be given to him, for the purpose of executing the provisions of the Mandate, under His Majesty's Sign Manual and Signet, or by Order of His Majesty in Council or by His Majesty through one of His Principal Secretaries of State, and to such laws and ordinances as are now or shall hereafter be in force in Palestine.

6. Every person appointed to fill the Office of High Commissioner shall, with all due solemnity, before entering on any of the

duties of his office, cause the Commission appointing him to be High Commissioner to be read and published in the presence of the Chief Justice, or if the Chief Justice is not able to attend, in the presence of such other of His Majesty's Officers in Palestine as can conveniently attend, which being done, he shall then and there take before him or them the Oath of Allegiance in the form provided by an Act passed in the Session holden in the Thirty-first and Thirty-second years of the Reign of Her Majesty Queen Victoria, entitled, « An Act to amend the Law relating to Promissory Oaths, » and likewise the usual oaths for the due execution of the Office of High Commissioner and for the due and impartial administration of justice, which oaths the said Chief Justice, or some other of His Majesty's Officers then present, is hereby required to administer.

7. Whenever the office of High Commissioner is vacant or if the High Commissioner become incapable or be absent from Palestine, or be from any cause prevented from acting in the duties of his office, the person appointed to be Chief Secretary to the Government of Palestine, or if there be no such officer therein, or such officer be unable to act, then such person or persons as His Majesty may appoint under His Sign Manual and Signet and in default of such appointment the Senior Member of the Executive Council shall during His Majesty's pleasure administer the Government of Palestine, first taking the oaths hereinbefore directed to be taken by the High Commissioner and in the manner herein prescribed, which being done, the Chief Secretary or any other such Administrator as aforesaid is hereby authorised, empowered and commanded to do and execute during His Majesty's pleasure, all things that belong to the office of the High Commissioner according to the tenour of this Order, and according to His Majesty's Instructions as aforesaid, and the laws of Palestine.

Provided that the High Commissioner during his passage by sea from one part of Palestine to another, or when, in the exercise or discharge of any powers or duties by this Order in Council or otherwise conferred or imposed upon him, he is in any territories adjacent to or near to Palestine, shall not be considered to be absent from Palestine.

8. In the event of the High Commissioner having occasion at any time to be temporarily absent for a short period from the seat of Government, or, in the exercise or discharge of any powers or duties conferred or imposed upon him by His Majesty, or through one of His Majesty's Principal Secretaries of State, to visit any territories adjacent to or near to Palestine, he may by an instrument under the Public Seal of Palestine appoint the Chief Secretary, or if there be no such Officer or such Officer is absent or unable to act, then any other person to be his Deputy

within any part of Palestine, during such temporary absence and in that capacity to exercise, perform and execute, for and on behalf of the High Commissioner during such absence but no longer, all such powers and authorities vested in the High Commissioner (except the power of pardon), as shall in and by such instrument be specified and limited, but no others. Every such Deputy shall conform to and observe all such instructions as the High Commissioner shall from time to time address to him for his guidance. Provided nevertheless that by the appointment of a Deputy as aforesaid the power and authority of the High Commissioner shall not be abridged, altered, or in any way affected otherwise than His Majesty may at any time think proper to direct.

9. The High Commissioner shall keep and use the Public Seal of Palestine for the sealing of all things whatsoever that shall pass the said Public Seal.

10. There shall be for the purpose of assisting the High Commissioner an Executive Council which shall be composed of such persons and constituted in such manner as may be directed by any instructions which may from time to time be addressed to the High Commissioner by His Majesty, under His Majesty's Sign Manual and Signet, and all such persons shall hold their places in the said Council during His Majesty's pleasure; and the said Executive Council shall observe such Rules in the conduct of business as may from time to time be contained in any such Instructions as aforesaid.

11. (1) The High Commissioner may, with the approval of a Secretary of State, by Proclamation divide Palestine into administrative divisions or districts in such manner and with such subdivisions as may be convenient for purposes of administration describing the boundaries thereof and assigning names thereto.

(2) If a question arises whether any place is or is not within any administrative division or district, and such question does not appear to be determined by any such Proclamation or other evidence, it shall be referred to the High Commissioner, and a certificate under his hand and seal shall be conclusive on the question, and judicial notice shall be taken thereof.

12. — (1) All rights in or in relation to any public lands shall vest in and may be exercised by the High Commissioner for the time being in trust for the Government of Palestine.

(2) All mines and minerals of every kind and description whatsoever being in, under or on any land or water, whether the latter be inland rivers or seas or territorial waters, shall vest in the High Commissioner subject to any right subsisting at the date of this Order of any person to work such mines or minerals by virtue of a valid concession.

13. The High Commissioner may make grants or leases of any such public lands or mines or minerals or may permit such lands to be temporarily occupied on such terms or conditions as he may think fit subject to the provisions of any Ordinance.

Provided that such grant or disposition shall be in conformity either with some Order in Council or Law or Ordinance now or hereafter in force in Palestine, or with such instructions as may be addressed to the High Commissioner under His Majesty's Sign Manual and Signet, or through a Secretary of State, for the purposes of executing the provisions of the Mandate.

14. The High Commissioner may, subject to the direction of the Secretary of State, appoint or authorise the appointment of such public officers of the Government of Palestine under such designations as he may think fit, and may prescribe their duties ; and all such public officers, unless otherwise provided by law, shall hold their offices during the pleasure of the High Commissioner.

15. The High Commissioner may, subject to such instructions as may from time to time be given to him, upon sufficient cause to him appearing, dismiss or suspend from the exercise of his office any person holding any public office within Palestine, or, subject as aforesaid, may take such other disciplinary action as may can seem to him desirable.

16. When any crime or offence has been committed within Palestine, or for which the offender may be tried therein, the High Commissioner may, as he shall see occasion, grant a pardon to any accomplice in such crime or offense who shall give such information and evidence as shall lead to the conviction of the principal offender or of any such offenders if more than one; and further may grant to any offender convicted of any crime or offence in any Court or before any Judge, or Magistrate, within Palestine a pardon, either free or subject to lawful conditions, or any remission of the sentence passed on such offender, or any respite of execution of such sentence, for such period as the High Commissioner thinks fit, and may, as he shall see occasion, remit any fines, penalties or forfeitures which may accrue or become payable in virtue of the judgment of any Court or Magistrate in Palestine.

PART III.

Legislature.

17. From and after a date to be fixed by the High Commissioner in Executive Council by Proclamation in the Gazette, there shall

be constituted a Legislative Council in and for Palestine as in this Order provided, which shall replace any Advisory Council then existing.

The powers of the High Commissioner now subsisting to pass Ordinances after consultation with the Advisory Council shall continue in force until the date of the election of members to the legislature hereby constituted.

18. The Legislative Council shall have full power and authority, without prejudice to the powers inherent in, or reserved by this Order to, His Majesty, and subject always to any conditions and limitations prescribed by any Instructions under the Sign Manual and Signet, to establish such Ordinances as may be necessary for the peace, order and good government of Palestine, provided that no Ordinance shall be passed which shall restrict complete freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship, save in so far as is required for the maintenance of public order and morals; or which shall tend to discriminate in any way between the inhabitants of Palestine on the ground of race, religion or language.

No Ordinance shall be passed which shall be in any way repugnant to or inconsistent with the provisions of the Mandate.

19. The Legislative Council shall consist of 22 members in addition to the High Commissioner, of whom 10 shall be official members and 12 shall be unofficial members.

20. The official members of the Council shall be :—

The persons for the time being lawfully exercising the functions of the respective office of :—

- (a) Chief Secretary.
- (b) Attorney-General.
- (c) Treasurer.
- (d) Inspector-General of Police.
- (e) Director of Health.
- (f) Director of Public Works.
- (g) Director of Education.
- (h) Director of Agriculture.
- (i) Director of Customs.
- (j) Director of Commerce and Industry.

Provided that if the High Commissioner is satisfied that any of the above persons is unable to attend a meeting of the Council he may summon in his place such other person holding public office in the Government of Palestine as he thinks fit, and such person shall for the purposes of that meeting be deemed to be an official member of the Council.

21. The unofficial members of the Council shall be :—

Twelve persons to be elected in accordance with such Order in Council, Ordinance or other legislative enactment as may from time to time provide for elections to the Council.

22. The High Commissioner may at any time by Proclamation prorogue or dissolve the Council. The High Commissioner shall dissolve the Council at the expiration of three years from the date of the first meeting thereof.

23. The first general election of members of the Legislative Council shall be held at such time not more than six months after the publication of this Order in the *Palestine Gazette*, and a general election shall be held at such time within three months after the dissolution of the Council as the High Commissioner shall by Proclamation appoint.

24. No Ordinance shall take effect until either the High Commissioner shall have assented thereto and shall have signed the same in token of such assent, or until the assent of His Majesty thereto has been given by Order in Council or through a Secretary of state.

25. Subject to the provisions of the following Article the High Commissioner may, according to his discretion and subject to any Instructions under the Sign Manual and Signet, declare that he assents to any Ordinance, or refuse his assent to the same.

26. The High Commissioner may reserve for the signification of the pleasure of His Majesty any Ordinance passed by the Legislative Council, and shall in any case so reserve any Ordinance which concerns matters dealt with specifically by the provisions of the Mandate.

An Ordinance so reserved shall take effect so soon as His Majesty has given his assent thereto either by Order in Council or through a Secretary of State, and the High Commissioner shall have signified such assent by notice in the Gazette.

27. His Majesty reserves to himself the right to disallow an Ordinance to which the High Commissioner has assented within one year of the date of the High Commissioner's assent thereto and to signify such disallowance through a Secretary of State. Every such disallowance shall take effect from the time when it shall be promulgated by the High Commissioner by notice in the Gazette.

28. No vote, resolution, or Ordinance for the appropriation of any part of the public revenue, or for the imposition of any tax or impost shall be proposed except by the High Commissioner, or by his direction.

29. The High Commissioner, or in his absence the Chief Secretary, or, in the absence of both the High Commissioner and Chief Secretary, some Member elected by the Council shall preside at the meetings thereof.

30. The Council shall not be disqualified from the transaction of business on account of any vacancies among the Members thereof, but it shall not be competent to proceed to the despatch of business unless ten Members be present.

31. Every Member of the Legislative Council shall, before being permitted to sit or vote therein, take and subscribe the following oath before the President :—

« I, A.B., do swear that I will be faithful and loyal to the Government of Palestine. So help me God. »

Provided that any person authorised to make a solemn affirmation or declaration instead of taking an Oath may make such affirmation or declaration in lieu of such Oath.

32. All questions in the Legislative Council shall be determined by a majority of the votes of Members present, including the President, or presiding Member, who shall in addition have and exercise a casting vote in case of an equality of votes.

33. The Legislative Council in its first Session, and from time to time afterwards as there shall be occasion, shall adopt Standing Rules and Orders, for the regulation and orderly conduct of its proceedings and the despatch of business, and for the passing, intituling and numbering of Ordinances and for the presentation of the same to the High Commissioner for his assent.

All such Rules and Orders shall be laid before the High Commissioner in Council, and being by him approved shall become binding and of force.

34. It shall be lawful for the Council by Ordinance to define the privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Council and the members thereof.

PART IV. — *Application of Certain British Statutes.*

(Art. 35 à 37 non reproduits.)

PART V.

Judiciary.

38. The Civil Courts hereinafter described shall subject to the provisions of this part of the Order exercise jurisdiction in all matters and over all persons in Palestine.

39. Magistrates' Courts shall be established in each District and Sub-District as may be prescribed from time to time by Order

under the hand of the High Commissioner. These Courts shall have the jurisdiction assigned to them by the Ottoman Magistrates Law of 1913, as amended by any subsequent law or Ordinance or Rules for the time being in force.

40. District Courts shall be established in such Districts as may be prescribed from time to time by Order under the hand of the High Commissioner, and every such Court shall exercise jurisdiction :—

(1) As a Court of First Instance :

(a) In all civil matters not within the Jurisdiction of the Magistrates' Courts in and for that District.

(b) In all criminal matters which are not within the jurisdiction of the Court of Criminal Assize.

(2) As an Appellate Court from the said Magistrates' Courts subject to the provisions of any Ordinances or Rules.

41. There shall be a Court of Criminal Assize which shall have exclusive jurisdiction with regard to offenses punishable with death and such jurisdiction with regard to other offences as may be prescribed by Ordinance.

42. The High Commissioner may by Order establish Land Courts as may be required from time to time for the hearing of such questions concerning the title to immovable property as may be prescribed.

43. There shall be established a Court to be called the Supreme Court of which the constitution shall be prescribed by Ordinance. The Supreme Court sitting as a Court of Appeal shall have jurisdiction subject to the provisions of any Ordinance to hear appeals from all judgments given by a District Court in first instance or by the Court of Criminal Assize or by a Land Court.

The Supreme Court, sitting as a High Court of Justice shall have jurisdiction to hear and determine such matters as are not causes or trials, but petitions or applications not within the jurisdiction of any other Court and necessary to be decided for the administration of justice.

44. In civil matters when the amount or value in dispute exceeds £E.500 an appeal shall lie from the Supreme Court to His Majesty in Council. Every appeal shall be brought within such time and in such manner as may be prescribed by any rules of procedure made by His Majesty in Council.

45. The High Commissioner may by Order establish such separate Courts for the district of Beersheba and for such other tribal areas as he may think fit. Such Courts may apply tribal custom, so far as it is not repugnant to natural justice or morality.

46. The jurisdiction of the Civil Courts shall be exercised in conformity with the Ottoman Law in force in Palestine on November 1st, 1914, and such later Ottoman Laws as have been or may be declared to be in force by Public Notice, and such Orders in Council, Ordinances and Regulations as are in force in Palestine at the date of the commencement of this Order, or may hereafter be applied or enacted; and subject thereto, and so far as the same shall not extend or apply, shall be exercised in conformity with the substance of the common law, and the doctrines of equity in force in England, and with the powers vested in and according to the procedure and practice observed by or before Courts of Justice and Justices of the Peace in England, according to their respective jurisdictions and authorities at that date, save in so far as the said powers, procedure and practice may have been or may hereafter be modified, amended or replaced by any other provisions. Provided always that the said common law and doctrines of equity shall be in force in Palestine so far only as the circumstances of Palestine and its inhabitants and the limits of His Majesty's jurisdiction permit and subject to such qualification as local circumstances render necessary.

47. The Civil Courts shall further have jurisdiction, subject to the provisions contained in this Part of this Order, in matters of personal status as defined in Article 51 of persons in Palestine. Such jurisdiction shall be exercised in conformity with any law, Ordinances or Regulations that may hereafter be applied or enacted and subject thereto according to the personal law applicable.

Where in any civil or criminal cause brought before the Civil Court a question of personal status incidentally arises, the determination of which is necessary for the purposes of the cause, the Civil Court may determine the question, and may to that end take the opinion, by such means as may seem most convenient, of a competent jurist having knowledge of the personal law applicable.

48. When any person has been sentenced to death, the Chief Justice shall transmit to the High Commissioner a copy of the evidence. The sentence shall not be carried into effect until confirmed by the High Commissioner.

49. The Chief Justice may, with the approval of the High Commissioner make rules for regulating the practice and procedure of the Supreme Court and of all other Civil Courts which are or may be established in Palestine.

50. No action shall be brought against the Government of Palestine or any Department thereof unless with the written consent of the High Commissioner previously obtained.

The Civil Courts shall not exercise any jurisdiction in any proceeding whatsoever over the High Commissioner or his official or other residence or his official or other property.

51. Subject to the provisions of Articles 64 to 67 inclusive jurisdiction in matters of personal status shall be exercised in accordance with the provisions of this Part by the Courts of the religious communities established and exercising jurisdiction at the date of this Order. For the purpose of these provisions matters of personal status mean suits regarding marriage or divorce, alimony, maintenance, guardianship, legitimation and adoption of minors, inhibition from dealing with property of persons who are legally incompetent, successions, wills and legacies, and the administration of the property of absent persons.

52. Moslem Religious Courts shall have exclusive jurisdiction in matters of personal status of Moslems in accordance with the provisions of the Law of Procedure of the Moslem Religious Courts of the October 25th, 1333, A.H., as amended by any Ordinance or Rules. They shall also have, subject to the provisions of any Ordinance or of the Order of the December 20th, 1921, establishing a Supreme Council for Moslem Religious Affairs, or of any Orders amending the same, exclusive jurisdiction in cases of the constitution or internal administration of a Wakf constituted for the benefit of Moslems before a Moslem Religious Court.

There shall be an appeal from the Court of the Quadi to the Moslem Religious Court of Appeal, whose decision shall be final.

53. The Rabbinical Courts of the Jewish Community shall have :—

- (i) Exclusive jurisdiction in matters of marriage and divorce, alimony and confirmation of wills of members of their community other than foreigners as defined in Article 59.
- (ii) Jurisdiction in any other matter of personal status of such persons, where all the parties to the action consent to their jurisdiction.
- (iii) Exclusive jurisdiction over any case as to the constitution or internal administration of a Wakf or religious endowment constituted before the Rabbinical Court according to Jewish Law.

54. The Courts of the several Christian communities shall have :—

- (i) Exclusive jurisdiction in matters of marriage and divorce, alimony and confirmation of wills of members of their community other than foreigners as defined in Article 59.
- (ii) Jurisdiction in any other matters of personal status of

such persons, where all the parties to the action consent to their jurisdiction.

- (iii) Exclusive jurisdiction over any case concerning the constitution or internal administration of a Wakf or religious endowment constituted before the Religious Court according to the religious law of the community, if such exists.

55. Where any action of personal status involves persons of different religious communities, application may be made by any party to the Chief Justice, who shall, with assistance, if he thinks fit, of assessors from the communities concerned, decide which Court shall have jurisdiction. Whenever a question arises as to whether or not a case is one of personal status within the exclusive jurisdiction of a Religious Court, the matter shall be referred to a Special Tribunal of which the constitution shall be prescribed by Ordinance.

56. The judgments of the Religious Courts shall be executed by the process and offices of the Civil Courts.

57. Subject to the provisions of any Ordinance or Order establishing a Supreme Council for Moslem Religious Affairs, the constitution and jurisdiction of Religious Courts established at the date of this Order may be varied by Ordinance or Order of the High Commissioner.

58. The Civil Courts shall exercise jurisdiction over foreigners, subject to the following provisions :—

59. For the purpose of this part of the Order the expression « foreigner » means any person who is a national or subject of a European or American State or of Japan, but shall not include :

- (i) Native inhabitants of a territory protected by or administered under a Mandate granted to a European State.
- (ii) Ottoman subjects.
- (iii) Persons who have lost Ottoman nationality, and have not acquired any other nationality.

The term « subject » or « national » shall include corporations constituted under the law of a foreign State, and religious or charitable bodies or institutions wholly or mainly composed of the subjects of citizens of such a State.

60. A foreigner accused of an offence punishable with imprisonment for a term exceeding *fifteen days*, or a fine exceeding £E.5 may claim to be tried by a British Magistrate. Any foreigner sentenced to imprisonment by a Palestinian Magistrate for an

offence for which he cannot claim to be tried by a British Magistrate may appeal to the District Court.

61. A foreigner accused of an offence which is not triable by a Magistrate may claim that his interrogation during the preliminary investigation shall be undertaken, and the question of his release on bail and committal for trial shall be decided by a British Magistrate.

A warrant of search of the house of a foreigner shall be issued only by a British Magistrate.

62. A foreigner committed by a Magistrate for trial before the District Court or the Court of Criminal Assize may claim that the Court shall contain a majority of British Judges.

63. In a civil case tried, whether in first instance or on appeal by the District Court, a foreigner may claim that at least one member of the Court shall be a British Judge. In civil and criminal cases heard by the Supreme Court in its appellate capacity a foreigner may claim that the Court shall contain a majority of British Judges.

64. (i) Matters of personal status affecting foreigners other than Moslems shall be decided by the District Courts, which shall apply the personal law of the parties concerned in accordance with such regulations as may be made by the High Commissioner, provided always that the Courts shall have no jurisdiction to pronounce a decree of dissolution of marriage until an Ordinance is passed conferring such jurisdiction.

(ii) The personal law shall be the law of the nationality of the foreigner concerned unless that law imports the law of his domicile, in which case the latter shall be applied.

(iii) The District Court, in trying matters of personal status affecting foreigners, shall be constituted by the British President sitting alone. In trying matters of personal status affecting foreigners other than British subjects, the President may invite the Consul or a representative of the Consulate of the foreigner concerned to sit as an assessor for the purpose of advising upon the personal law concerned. In case of an appeal from a judgment in such a case the Consul or representative of the Consulate of the foreigner concerned shall be entitled to sit as an assessor in the Court of Appeal.

65. Nothing in the preceding Article shall be construed to prevent foreigners consenting to such matters being tried by the Courts of the Religious Communities having jurisdiction in like matters affecting Palestinian citizens.

The Courts of the Religious Communities other than the Moslem Religious Courts shall not, however, have power to grant a decree of dissolution of marriage to a foreign subject.

66. Persons claiming to be treated as foreigners who do not in a criminal case make their claim on first appearance and in a civil case either on first appearance or in the first written pleading delivered to the Court, whichever be the earlier, shall forfeit their right so to claim. Nevertheless the claim may be made on appeal notwithstanding that it has not been made on first instance.

The burden of proof that they are entitled to be treated as foreigners shall be upon persons claiming the right aforesaid.

67. Notwithstanding anything in this Part of this Order a Consul in Palestine may execute such non-contentious measures in relation to the personal status of nationals of his State as the High Commissioner, with the approval of the Secretary of State, may from time prescribe by regulation.

PART VI.

Removal and Deportation.

68. Where an offender convicted before any Court is sentenced to imprisonment, and the High Commissioner, proceeding under Section 7 of the Foreign Jurisdiction Act, 1890, authority in that behalf being hereby given to him considers it expedient that the sentence should be carried into effect outside of Palestine, the place shall be a place in some part of His Majesty's Dominions out of the United Kingdom, the Government whereof consent that offenders may be sent thither under this Article.

69. (i) Where it is shown by evidence on oath, to the satisfaction of the High Commissioner, that any person is conducting himself so as to be dangerous to peace and good order in Palestine, or is endeavouring to excite enmity between the people of Palestine and the Mandatory, or is intriguing against the authority of the Mandatory in Palestine, the High Commissioner may, if he thinks fit, by Order under his hand and official seal order that person to be deported from Palestine to such place as the High Commissioner may direct.

(ii) The place shall be a place in some part (if any) of His Majesty's Dominions to which the person belongs, or the Government of which consents to the reception of persons deported under this Order, or to some place under the protection of His Majesty or in the country out of His Majesty's Dominions to which that person belongs.

70. An appeal shall not lie against an Order of deportation made under this Order.

71. (i) If any person deported under this Order returns to Palestine without the permission in writing of the High Commissioner (which permission the High Commissioner may give), he shall be deemed guilty of an offence, and liable on conviction to imprisonment for any period not exceeding three months with or without a fine not exceeding £E.50; and he shall also be liable to be again deported forthwith.

(ii) The High Commissioner, by Order under his hand and official seal, may vary or rescind any Order of deportation under this Order.

72. — (i) Where, under this Order, a person is to be removed or deported from Palestine he shall, by warrant of the High Commissioner under his hand and seal, be detained, if necessary, in custody or in prison until a fit opportunity for his removal or deportation occurs, and then, if he is to be deported beyond seas, to be put on board one of His Majesty's vessels of war, or, if none be available, then on board some other British or other fit vessel.

(ii) The warrant of the High Commissioner shall be sufficient authority to the person to whom it is directed or delivered for execution, and to the commander or master of the vessel, to receive and detain the person therein named, in the manner therein prescribed, and to remove and carry him to the place therein named, according to the warrant.

PART VII. — *Validation of Ordinances, and Indemnification.*
(Articles 73 à 80, non reproduits.)

PART VIII

General.

81. All His Majesty's officers, Civil and Military, and all other inhabitants of Palestine are hereby required and commanded to be obedient, aiding, and assisting unto the High Commissioner and to such person or persons as may from time to time, under the provisions of this Order, administer the Government of Palestine.

82. All Ordinances, official notices and official forms of the Government and all official notices of local authorities and municipalities in areas to be prescribed by order of the High Commissioner, shall be published in English, Arabic and Hebrew. The

three languages may be used in debates and discussions in the Legislative Council, and, subject to any regulations to be made from time to time, in the government offices and the Law Courts.

83. All persons in Palestine shall enjoy full liberty of conscience, and the free exercise of their forms of worship, subject only to the maintenance of public order and morals. Each religious community recognised by the Government shall enjoy autonomy for the internal affairs of the community subject to the provisions of any Ordinance or Order issued by the High Commissioner.

84. -- (i) The High Commissioner shall confer upon all matters relating to the regulation of immigration with a Committee consisting of not less than one-half of the unofficial members of the Legislative Council, and provision shall be made by Order in Council for investing the said Committee with all such powers and authorities and otherwise for the constitution and conduct of the business of the said Committee, as may be necessary to carry this Article into effect.

(ii) In the event of any difference of opinion between the High Commissioner and the said Committee upon any such matter as aforesaid, the High Commissioner shall make a full report on the subject to a Secretary of State, whose decision thereon shall be final.

85. If any religious community or considerable section of the population in Palestine complains that the terms of the Mandate are not being fulfilled by the Government of Palestine, it shall be entitled to present a Memorandum through a member of the Legislative Council to the High Commissioner. Any Memorandum so submitted shall be dealt with in such manner as may be prescribed by His Majesty in conformity with the procedure recommended by the Council of the League of Nations.

86. This Order in Council shall not apply to such parts of the territory comprised in Palestine to the East of the Jordan and the Dead Sea as shall be defined by order of the High Commissioner. Subject to the provisions of Article 25 of the Mandate, the High Commissioner may make such provision for the administration of any territories so defined as aforesaid as with the approval of the Secretary of State may be prescribed.

87. The High Commissioner may by Proclamation in the Gazette at any time within one year from the date of the commencement of this Order, and provided he has previously obtained the approval of the Secretary of State, vary, annul or add to any of the provisions of this Order in order to carry out the

purposes of the same, and may provide for any other matters necessary in order to carry into effect the provisions thereof.

88. His Majesty, His heirs and successors in Council, may at any time revoke, alter or amend this Order.

89. There shall be reserved to His Majesty, His heirs and successors, the right, with the advice of His or Their Privy Council, from time to time to make all such laws or ordinances as may appear to Him or Them necessary for the peace, order and good government of Palestine in accordance with the Mandate conferred on him.

90. This Order shall commence and have effect as follows : —

- (i) As to the making of any warrant or appointment, and the issue of instructions, and as to any other provisions necessary for bringing this Order into effect, immediately from and after the date of this Order.
- (ii) As to all other matters and provisions comprised and contained in this Order, immediately after this Order has been published and proclaimed within Palestine, and the date of such publication shall be deemed to be the date of the commencement of this Order.

ANNEXE IV

PALESTINE (AMENDMENT) ORDER IN COUNCIL, 1923

Whereas by an Order in Council bearing date the 10th day of August 1922, and entitled « The Palestine Order in Council, 1922 » (hereinafter referred to as the Principal Order), provision was made for the constitution of a Legislative Council in Palestine and for the election of part of the members of the Council :

And Whereas it is expedient to amend the said Order as herein after, appears :

Now, Therefore, His Majesty, by virtue and in exercise of the powers, in this behalf by the Foreign Jurisdiction Act, 1890, or otherwise, in His Majesty vested, is pleased, by and with the advice of His Privy Council, to order, and it is hereby ordered, as follows :—

1. This Order may be cited as « The Palestine (Amendment) Order in Council, 1923 », and shall be read and construed as one with the Principal Order.

2. The elections held in Palestine before the commencement of this Order in pursuance of Article 23 of the Principal Order are hereby declared null and void.

3. Article 17 of the Principal Order is hereby repealed and the following substituted therefor :—

17. — (1) (a) The High Commissioner shall have full power and authority, without prejudice to the powers inherent in, or reserved by this Order to His Majesty, and subject always to any conditions and limitations prescribed by any such instructions as may be given to him under the Sign Manual and Signet or through a Secretary of State, to promulgate such Ordinances as may be necessary for the peace, order and good government of Palestine, provided that no Ordinance shall be promulgated which shall restrict complete freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship, save in so far as is required for the maintenance of public order and morals; or which shall tend to discriminate in any way between the inhabitants of Palestine on the ground of race, religion or language.

(b) No Ordinance shall be promulgated by the High Commissioner until he has consulted the Advisory Council as constituted on the date of the commencement of this Order or such other advisory body as may after that date from time to time be constituted by him with the approval of a Secretary of State.

(c) No Ordinance shall be promulgated which shall be in any way repugnant to or inconsistent with the provisions of the Mandate and no Ordinance which concerns matters dealt with specifically by the provisions of the Mandate shall be promulgated until a draft thereof has been communicated to a Secretary of State and approved by him, with or without amendment.

(d) No Ordinance shall be promulgated unless a draft of the same shall first have been made public for one calendar month at the least before the enactment thereof, unless immediate promulgation shall, in the judgment of the High Commissioner, be indispensably necessary in the public interest.

(e) His Majesty reserves to himself the right to disallow an Ordinance promulgated by the High Commissioner within one year of the date of promulgation and to signify such

disallowance through a Secretary of State. Every such disallowance shall take effect from the time when it shall be promulgated by the High Commissioner by notice in the Gazette.

- (2) From and after a date to be fixed by the High Commissioner in Executive Council, by Proclamation in the Gazette, there shall be constituted a Legislative Council in and for Palestine as in this Order provided, and any advisory body then existing shall be dissolved. The powers of the High Commissioner as defined and limited by Clause (1) of this Article shall continue in force until a Legislative Council as provided above shall have been duly constituted, when Articles 18 to 34 of this Order shall apply.

4. The Proclamations, Ordinances, Orders, Rules of Court and other legislative acts which have been issued or done by the High Commissioner or by any Department of the Government of Palestine on or after the 1st September 1922, shall be deemed to be and always to have been valid and of full effect and all acts done thereunder and all prohibitions contained therein shall be deemed to be valid.

5. Article 23 of the Principal Order is hereby repealed and the following substituted therefor :—

23. The first general election of members of the Legislative Council shall be held at such time not more than six months after the publication of the Proclamation referred to in Article 17 (2) of this Order as the High Commissioner shall by Proclamation appoint. Within three months after the dissolution of the Council a date shall be fixed by the High Commissioner in Executive Council by Proclamation in the Gazette for the immediate holding of a general election.

6. The words « From and after the constitution of the Legislative Council hereinbefore provided for » shall be inserted at the commencement of Article 84 (i) of the Principal Order.

7. The words « a member of the Advisory Council or other advisory body constituted under Article 17 (1) (b) of this Order or of the Legislative Council as the case may be » shall be substituted for the words « a member of the Legislative Council » in Article 85 of the Principal Order.

8. His Majesty, His heirs and successors in Council may from time to time revoke, alter or amend this Order.

9. This Order shall be published and proclaimed in Palestine, and the date of such publication shall be deemed to be the date of the commencement of this Order.

BIBLIOGRAPHIE

I. — LIVRES

- ANTONELLI. — L'Afrique et la paix de Versailles. Paris, 1921.
- Joseph AUBES. — Le protectorat religieux en Orient. Paris, 1904.
- Abr. BAUMKOLLER. — Le mandat sur la Palestine. Paris, 1931.
- G.-L. BEER. — African Questions at the Paris Conference. New-York, 1923.
- Norman BENTWICH. — The Mandates system. Londres, 1930.
- England in Palestine. Londres, 1932.
- BERNFELD. — Le sionisme. Paris, 1920.
- Magnan DE BORNIER. — L'Empire Britannique. Paris, 1930.
- Seymour COCKS. — The secret Treaties and Understandings. Londres, 1918.
- Elie COHEN. — La question juive devant le droit international public. Paris, 1922.
- Fernand CORCOS. — A travers la Palestine juive. Paris, 1925.
- C. A. Mac CURDY. — The truth about the secret treaties. Londres, 1918.
- David DRUCK. — L'œuvre du Baron Edmond de Rothschild. Paris, 1928.
- H. DUNCAN HELL. — The British Commonwealth of Nations. Londres, 1920.
- A. ELSMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, 1927.
- Précis élémentaire de droit constitutionnel. Paris, 1929.
- FAUCHILLE. — Traité de droit international public. Tome I, 1^{re} partie. Paris, 1922. — Tome I, 2^e partie. Paris, 1925.
- Nathan FEINBERG. — La question des minorités à la Conférence de la Paix et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités. Paris, 1929.
- La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans le système des mandats. Paris, 1930.
- Edmond FLEG. — Ma Palestine. Paris, 1932.
- FURUKAKI. — Les mandats internationaux et la Société des Nations. Lyon, 1923.
- GIRAULT. — Traité de législation coloniale. Tome I, Généralités. Notions historiques. Paris, 1927.

- Tome II, Notions administratives, juridiques et financières. Paris, 1929.
- F.-M. GOADBY. — International and inter-religious Private Law in Palestine. Jérusalem, 1926.
- GONTAUT-BIRON. — Comment la France s'est installée en Syrie. Paris, 1923.
- A. GRANOVSKY. — Land problems in Palestine. Londres, 1926.
- Les problèmes de la terre en Palestine, trad. Paris, 1929.
- Ph. GRAVES. — Palestine, the Land of three faiths. Londres, 1923.
- Louis GRIBETZ. — The case for the Jews. New-York, 1930.
- Théodore HERZL. — L'état juif, rééd. de Baruch HAGANI. Paris, 1926.
- Colonel HOUSE et Charles SEYMOUR. — Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919. Paris, 1923.
- Edward JENKS. — The government of the British Empire. Londres, 1918.
- Arthur Berriedale KEITH. — Selected speeches and documents on British Colonial Policy, 2 vol. Oxford, 1917.
- R. LANSING — The Peace negotiations, a personal narrative. Londres, 1921.
- B. LAVERGNE. — Le principe des nationalités et les guerres. Paris, 1921.
- Bernard LAZARE. — L'antisémitisme, son histoire et ses causes. Paris, 1894.
- J. DE V. LODER. — The truth about Mesopotamia, Palestine and Syria. Londres, 1923.
- F.-D. LUGARD. — The dual mandate in British Tropical Africa. Londres, 1922.
- LUKE and KEITH-ROACH. — The handbook of Palestine. Londres, 1922 et 1930.
- A. MANDELSTAM. — La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien. Paris, 1922.
- Le sort de l'Empire ottoman. Paris, 1917.
- Max L. MARGOLIS et Alexandre MARX. — Histoire du peuple juif (trad. de J. ROBILLOT). Paris, 1930.
- MERIGNAC. — Traité de législation coloniale. Paris, 1925.
- Albert MILLOT. — Contribution à l'étude des Mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Paris, 1924.
- MONDAINI. — Les colonies anglaises, 2 vol. Paris, 1917.
- Paul NOVIK. — La situation de la Palestine en droit international. Paris, 1927.
- OPPENHEIM. — International Law ; a Treatise. Londres, 1920 et 1926.

- W. PADEL et L. STEEG. — De la législation foncière ottomane. Paris, 1904.
- P. PIC. — Le régime du Mandat d'après le Traité de Versailles, son application dans le Proche-Orient. Mandats français en Syrie, anglais en Palestine et Mésopotamie. Paris, 1923.
- Syrie et Palestine. Paris, 1924.
- N. POLITIS. — Les nouvelles tendances du droit international. Paris, 1927.
- VAN REES. — Les mandats internationaux :
- I. — Le contrôle international de l'administration mandataire. Paris, 1927.
- II. — Les principes généraux du régime des Mandats. Paris, 1928.
- Th. REINACH. — Histoire des Israélites depuis la ruine de leur indépendance nationale jusqu'à nos jours. Paris, 1910.
- H. SIDEBOTHAM. — England in Palestine. Essays towards the Restoration of the Jewish State. Londres, 1918.
- J.-G. SMUTS. — The League of Nations, a practical suggestion. Londres, 1918.
- N. SOKOLOV. — History of Zionism, 2 vol. Londres, 1919.
- M. SPIEGEL. — Das volkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palestine. Graz, 1928.
- J. STOYANOVSKY. — La théorie générale des mandats internationaux. Paris, 1925.
- The Mandate for Palestine. Londres, 1928.
- R.-C. TUTE. — The Ottoman land laws with a commentary on the Ottoman land code. Jérusalem, 1927.
- Emile VANDERVELDE. — Le pays d'Israël. Un marxiste en Palestine suivi de « Les œuvres d'assistance juive en Palestine ». Paris, 1929.
- J.-C. WEDGWOOD. — The seventh Dominion. Londres, 1928.
- M.-B. WORSFELD. — Palestine of the Mandate. Londres, 1925.

II. — ARTICLES DE REVUES ET DE JOURNAUX

American Journal of International Law :

- a) The capitulations of the Ottoman Empire. L.-E. Thayer (17^e vol., 1923, pp. 207-233).
- b) Some recent cases on the Status of Mandated areas. Q. Wright (20^e vol., oct. 1926, pp. 768-772).
- c) The Mavrommatis Case on readaptation of the Jerusalem Concessions. A.-K. Kuhn (22^e vol., avril 1928, pp. 383-385).

L'Asie française :

- a) Débats à la Chambre des Députés des 24, 25 et 26 juin 1920 sur la modification des accords de 1916 (n^o 184, juillet-août 1920, pp. 231-284).

- b) Projets de mandat britannique sur la Palestine et l'Irak (n° 190, mars 1921, pp. 115-118).

British Year Book of International Law :

- a) The legal administration of Palestine under the British Military Occupation. N. Bentwich (1920-21, pp. 139-148).
 b) Mandated territories : Palestine and Mesopotamia. N. Bentwich (1921-1922, pp. 48-56).
 c) Nationality in Mandated territories detached from Turkey. N. Bentwich (1926, pp. 97-109).
 d) The Mandate for Palestine. N. Bentwich (1929, pp. 137-143).
 e) Note. N. Bentwich (1931, pp. 150-151).

Century :

- a) Zionism and the World peace. H.-A. Gibbons (janvier 1919, pp. 368-378).
 b) Are mandates a sacred trust ? H.-A. Gibbons (juin 1921, pp. 303-310).

Commonwealth :

- a) Bi-national Palestine (25 décembre 1929, p. 214 et s.).
 b) Modifying the White Paper (25 février 1931, p. 450).

Contemporary Review :

- a) U.S.A. and the British Mandates. F. Maurice (février 1921, pp. 245-250).
 b) The mandatory system after 5 years working. J. Harris (février 1925, pp. 171-178).
 c) The Mandates Commission and the Mandatory Powers. Léonard Stein (avril 1927, pp. 451-457).
 d) The Report. H.-C. Woods (mai 1930, pp. 581-587) (1).
 e) Palestine problems. H.-C. Woods (décembre 1930, pp. 697-705).
 f) British policy in Palestine. Glasgow (décembre 1930, pp. 786-790).

Current History :

- a) British policy in the Near East. Lybner (juin 1927, pp. 498-503).
 b) Palestine as a British Dominion. Lybner (avril 1929, pp. 171-175).
 c) The Arab-Jewish conflict in Palestine :
 I. — Palestine arab claims to be fighting for national existence. A. Rihani.
 II. — Sionism as a spiritual ideal and a blessing to Palestine. Meyer W. Weisgel (Novembre 1929, pp. 272-285).
 d) The Mandates system after 10 years. B.-R. Leshi (décembre 1929, pp. 545-550).

(1) Discussion du rapport de la Commission d'enquête sur les troubles de Palestine.

- e) Jewish political state in Palestine. Crabites (janvier 1930, pp. 749-754).
- f) British policy in Palestine. Brailsford (janvier 1930, pp. 754-757).
- g) A new crisis in Zionism :
 - I. — Historique du sionisme depuis l'établissement du mandat jusqu'au rapport Simpson. Israël Cohen.
 - II. — Situation actuelle. Lybner (décembre 1930), pp. 379-389) (2).
- h) The struggle for land in Palestine. Cl. Strickland (avril 1931, pp. 45-49).

English Review :

- British policy and the Palestine mandate. Capt. C. D. Brunton (novembre 1929, pp. 575-581).

L'Esprit International :

- Le sens des destinées nationales. N. Murray Butler (1^{er} juillet 1930, pp. 330-347).

L'Europe Nouvelle :

- a) Le statut politique intérieur des nouveaux Etats du Proche-Orient (25 mai 1929, pp. 677-682).
- b) Les Juifs en Palestine (14 septembre 1929, pp. 1238-1243).

European Economical and Political Survey :

- British Administration in Palestine and Transjordan (15 juillet 1926, pp. 10-15).

Foreign Affairs :

- a) The Mandate system; What it is and what it might be. H.-M. Swarnick (septembre 1926, pp. 55-56).
- b) Origin of the Mandates system. D.-H. Miller (janvier 1928, pp. 277-289).
- c) Arabs and Jews in Palestine. Henri Levinson (janvier 1930, pp. 225-236).
- d) The Palestine situation restated. Félix Frankfurter (avril 1931, pp. 409-434).

Fortnightly Review :

- a) British policy and the future of Palestine. Capt. C.-D. Brunton (juillet 1925, pp. 5-13).
- b) Great-Britain and France in the Near East. Capt. C.-D. Brunton (avril 1926, pp. 502-510).
- c) Conflict in Palestine. Kirby Page (décembre 1929, pp. 733-739).
- d) Palestine, J.-R. Forbes (novembre 1930, pp. 833-845).

(2) Cette subdivision ne figure pas dans l'article cité.

e) Palestine muddle. Neumann (mars 1931, pp. 362-373).

f) Palestine liability. Tweedy (mai 1931, pp. 639-649).

Journal Officiel :

Débats Parlementaires. Sénat. Discussion du Budget de 1921, à propos des crédits accordés pour le Levant (Séance du 6 avril 1921, pp. 606-631).

Journal of Comparative Legislation and International Law :

I. — *Review of Palestine Legislation.* N. Bentwich, *année* 1920 (août 1922, 4^e vol., 3^e partie, pp. 177-183; *année* 1921 (août 1923, 5^e vol., 3^e partie, pp. 170-178; *année* 1922 (août 1924, 6^e vol., 3^e partie, pp. 186-194); *année* 1923 (août 1925, 7^e vol., 3^e partie, pp. 190-192); *année* 1924 (août 1926, 8^e vol., 3^e partie, pp. 228-233); *année* 1925 (août 1927, 9^e vol., 3^e partie, pp. 186-189).

II. — a) Mandates. Keith A. Berriedale (février 1922, 4^e vol., 1^{re} partie, pp. 71-83).

b) The Antiquities Law of Palestine. N. Bentwich et F. M. Goadby (novembre 1924, 6^e vol., 4^e partie, pp. 251-254).

c) The present situation with regard to the Privileges of Foreigners in the Near East. F. M. Goadby (novembre 1924, 6^e vol., 4^e partie, pp. 258-271).

d) The Mandatory system. Keith A. Berriedale (novembre 1925, 7^e vol., 4^e partie, pp. 279-281).

e) The Legislation of Palestine, 1918-1925. N. Bentwich (février 1926, 8^e vol., 1^{re} partie, pp. 9-20).

f) The application of Jewish Law in Palestine. N. Bentwich (février 1927, 9^e vol., 1^{re} partie, pp. 59-67).

g) The Law of State lands in Palestine. J. Tute (novembre 1927, 9^e vol., 4^e partie, pp. 165-182).

Journal of International Affairs :

a) The modernisation of the Middle East. Address given on June 4, 1929, by Prof. Arnold Toynbee (juillet 1929, pp. 344-366).

b) The practical working of the Mandates system (septembre 1925, pp. 205-224).

c) Present situation in Palestine with discussion. Toynbee (3 janvier 1931, pp. 38-68).

International Conciliation :

Exchange of Notes between the U. S. and Great Britain (septembre 1921, pp. 304-329).

Law Quarterly Review :

Mandated territories. Their international status. M. Lewis (octobre 1923, pp. 458-475).

Le Mercure de France :

Le sionisme devant l'opinion mondiale. Georges Achard (février 1930, pp. 513-563).

Le Monde nouveau :

La Palestine et la politique anglaise. Henri Hertz (octobre 1929, pp. 543-548).

Nation :

a) Palestine problem (1^{er} octobre 1924, pp. 345-346).

b) Palestine (5 novembre 1930, p. 487).

New Judaea :

Discours prononcés le 1^{er} septembre 1929 à l'Albert Hall, de Londres, à propos des troubles de Palestine d'août 1929 (août-septembre 1929, pp. 204-214).

Nineteenth Century :

a) Palestine and the Mandate. Sydenham of Combe (avril 1921, pp. 617-629).

b) Palestine and Lord Balfour. Philly (juin 1925, pp. 781-793).

c) Palestine and Lord Balfour. a reply. Isr. Cohen (juillet 1925, pp. 34-35).

d) England in Palestine. E. T. Richmond (juillet 1925, pp. 46-51).

e) Policy in Palestine. F. White (décembre 1930, pp. 703-714).

Palestine :

a) Le devoir international vis-à-vis du Foyer national juif. Léon Blum (mars 1926).

b) Les caractéristiques juridiques internationales du Foyer national juif. Georges Scelle (mai 1928, pp. 97-116).

c) L'affaire du Mur des Lamentaions. Georges Scelle (mai 1929).

d) Les événements de Palestine. Justin Godard (décembre 1929, pp. 65-79).

e) Le problème de la terre en Palestine. Granovsky (mars 1930, pp. 16 à 21).

f) Le rapport de la Commission d'enquête britannique et les troubles de Palestine. Em. Vandervelde (juillet-août 1930, pp. 1-9).

g) Le contrôle de l'Administration mandataire. Georges Scelle (juillet-août 1930, pp. 10-16).

h) La loi en Palestine. S. Ussichkine (novembre 1930).

Quarterly Review :

Palestine yesterday and to-day. Woods (octobre 1925, pp. 361-384).

Queen's :

Britain in Palestine. A. E. Prince (octobre 1930, pp. 679-697).

Revue de Paris :

La Palestine nouvelle. J. Kessel (1^{er} février 1927, pp. 531-556; 15 février 1927, pp. 768-797).

Revue des Deux-Mondes :

Regards sur l'Egypte et la Palestine. Gabriel Hanotaux (1^{er} août 1928, pp. 765-784).

Revue Générale de Droit international public :

- a) Le statut international de l'Irak. J. Stoyanovsky (mai-juin 1931, pp. 297-339).
- b) L'évolution du mandat français en Syrie et du mandat anglais en Palestine de 1924 à 1931. P. Pic (juillet-août 1931, pp. 438-465).

The Times :

- a) Affaire Goralschwili et consorts contre Attorney général de Palestine (25 février 1925).
- b) A statement of policy. Dr. Weizmann's resignation (21 octobre 1930).
- c) Débat sur le Livre blanc de 1930 à la Chambre des Communes (18 novembre 1930).

Consulter également :

L'Univers israélite et Paix et Droit, organe de l'Alliance israélite.

TRAITE DE VERSAILLES du 28 juin 1919.

TRAITE DE SEVRES du 10 août 1920.

ACTES SIGNES A LAUSANNE le 30 janvier et le 24 juillet 1923.

III. — PUBLICATIONS DU MANDATAIRE

A. — RAPPORTS DE LA PUISSANCE MANDATAIRE A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

- An Interim Report on the Civil Administration of Palestine during the period July 1, 1920-June 30, 1921. Cmc. 1499 (1921).
- Report on Palestine Administration, July 1920-December 1921 (1922).
- Report on Palestine Administration, 1922 (1923).
- Report on Palestine Administration, 1923. Colonial n° 5 (1924).
- Report by His Britannic Majesty's Government on the Palestine Administration, 1923. Colonial, n° 9 (1925).
- Report by His Britannic Majesty's Government on the Administration under Mandate of Palestine and Transjordan, for the year 1924. Colonial, n° 12 (1925).
- Report of the High Commissioner on the Administration of Palestine, 1920-1925. Colonial, n° 15 (1925).
- Appendices to the Report by His Britannic Majesty's Government on the Administration under Mandate of Palestine and Transjordan, for the year 1924. Colonial, n° 17 (1925).
- Report by His Britannic Majesty's Government to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Transjordan, for the year 1925. Colonial, n° 20 (1926).

- Report by His Britannic Majesty's Government to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Transjordan, for the year 1926. Colonial, n° 26 (1927).
- Report by His Britannic Majesty's Government to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Transjordan, for the year 1927. Colonial, n° 31 (1928).
- Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Transjordan, for the year 1928. Colonial, n° 40 (1929).
- Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Transjordan, for the year 1929. Colonial, n° 47 (1930).
- Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Transjordan, for the year 1930. Colonial, n° 59 (1931).
- Report of the Commission appointed by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, with the approval of the Council of the League of Nations, to determine the rights and claims of Moslems and Jews in connection with the Western or Wailing Wall at Jerusalem, décembre 1930; 58-9096 (1931).
- Special report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Progress of Irak during the period 1920-1931. Colonial, n° 58 (1931).

B. — PAPERS PRESENTED TO PARLIAMENT BY COMMAND
OF HIS MAJESTY

- Franco-British Convention of December 23, 1920; on certain points connected with the Mandates for Syria and the Lebanon, Palestine and Mesopotamia. Cmd. 1195 (1921).
- Final Drafts of the Mandates for Mesopotamia and Palestine, for the approval of the Council of the League of Nations. Cmd. 1500 (1921).
- Palestine Disturbances in May 1921. Reports of the Commission of Inquiry with correspondence referring thereto. Cmd. 1540 (1921).
- Correspondence with the Palestine Arab Delegation and the Zionist Organisation. Cmd. 1700 (1922).

- Mandate for Palestine. Letter from the Secretary to the Cabinet to the Secretary General of the League of Nations, of July 1, 1922, enclosing a Note in reply to Cardinal Gasparri's letter of May 15, 1922, addressed to the Secretary General of the League of Nations. Cmd. 1708 (1922).
- Mandate for Palestine, together with a Note by the Secretary General relating to its application to the territory known as Transjordan, under the provisions of article 25. Cmd. 1785 (1922).
- Records and proceedings of the Lausanne Conference 1922-1923. Cmd. 1814 (1923).
- Papers relating to the Elections for the Palestine Legislative Council 1923. Cmd. 1889 (1923).
- Agreement between the British and French Governments respecting the boundary line between Syria and Palestine from the Mediterranean to El-Hammé. Cmd. 1910 (1923).
- Proposed formation of an Arab Agency. Correspondence with the High Commissioner for Palestine. Cmd. 1989 (1923).
- Treaty between His Britannic Majesty and His Majesty the King of Irak, signed at Bagdad, October 10, 1922. Cmd. 2370 (1925).
- Convention between the United Kingdom and the United States respecting the rights of the Governments of the two countries and their nationals in Palestine. Cmd. 2559 (1924-1925).
- Treaty between His Britannic Majesty and His Majesty the King of Irak, January 13, 1926. Cmd. 2662 (1926).
- Palestine and East Africa Loans. Memorandum explaining Financial Resolution. Cmd. 2696 (1926).
- Papers respecting the Work of the Permanent Mandates Commission. Cmd. 2767 (1926).
- Imperial Conference 1926 and Summary of Proceedings. Cmd. 2768 and 2769 (1927).
- Agreement between Palestine and Syria and the Lebanon, to facilitate good neighbourly relations in connection with frontier questions. Cmd. 2919 (1927).
- Treaty between His Britannic Majesty and His Majesty the King of Irak, signed at Bagdad, December 15, 1927. Cmd. 2998 (1927).
- Agreement between His Britannic Majesty and His Highness the Amir of Transjordan, February 20, 1928. Cmd. 3069 (1928).
- The Western or Wailing wall in Jerusalem; memorandum by the Secretary of State for the Colonies. Cmd. 3229 (1928).
- Report of the Commission on the Palestine disturbances of August 1929. Cmd. 3530 (1930).

- Palestine report on Immigration, Land Settlement and Development, by Sir John Hope Simpson. Cmd. 3686 (1930).
Palestine statement of Policy. Cmd. 3692 (oct. 1930).
Imperial Conference 1930. Summary of Proceedings. Cmd. 3712 (1931).

IV. — PUBLICATIONS DU GOUVERNEMENT DE PALESTINE

- Legislation of Palestine, 1918-1925, Compiled by Norman Bentwich, Attorney General of Palestine (Alexandria, 1926).
Vol. 1. — Orders in Council and Ordinances.
Vol. 2. — Regulations, Public Notices, Proclamations, Rules of Courts, Agreements and the Royal Instructions.
Ordinances, Regulations, Proclamations, Rules, Orders and Notices Annual volume (1926 à 1930) (1).

V. — PUBLICATIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

A. — JOURNAL OFFICIEL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

- a) Juillet-août 1921. Lettre de l'Organisation sioniste et exposé de Sir William Finlay sur le mandat pour la Palestine (pp. 443-444).
- b) Juin 1922. Date à laquelle la question du projet de mandat pour la Palestine sera portée à l'ordre du jour du Conseil; discours de Lord Balfour et discussion (pp. 546-549).
- c) Août 1922. Discussion finale et approbation des termes du mandat pour la Palestine (2^e partie, pp. 817-825).
- d) *Ibid.* Texte du mandat britannique sur la Palestine (pp. 1007-1012).
- e) Novembre 1922. Commission des Lieux Saints. Discussion du projet d'article 14 du mandat pour la Palestine (2^e partie, pp. 1050-1052).
- f) *Ibid.* Exposé par le représentant britannique d'un projet de Commission pour les Lieux Saints (pp. 1153-1154).
- g) Octobre 1929. Déclaration au Conseil de M. Henderson sur la nomination d'une Commission spéciale relative au Mur des Lamentations (p. 544).
- h) Février 1930. Décision du Conseil relative à la nomination d'une Commission spéciale pour le Mur des Lamentations (p. 173).
- i) Juillet 1930. Réponse du gouvernement britannique à la Commission permanente des mandats concernant les règles sui-

(1) 2 vols. par année.

vies en matière de travaux publics pour les territoires sous mandat britannique (pp. 843-844).

voir également :

Résumé mensuel sur les travaux de la Société des Nations.

Procès-Verbaux des séances de l'Assemblée de la Société des Nations :

a) Séances plénières.

b) Réunions des Commissions.

B. — COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS

Procès-verbal de la cinquième session (extraordinaire), tenue à Genève du 23 octobre au 6 novembre 1924.

Procès-verbal de la septième session, tenue à Genève du 19 au 30 octobre 1925.

Procès-verbal de la neuvième session, tenue à Genève du 8 au 25 octobre 1926.

Procès-verbal de la onzième session, tenue à Genève du 20 juin au 6 juillet 1927.

Procès-verbal de la treizième session, tenue à Genève du 12 au 19 juin 1928.

Procès-verbal de la quinzième session, tenue à Genève du 1^{er} au 19 juillet 1929.

Procès-verbal de la dix-septième session (extraordinaire), tenue à Genève du 3 au 21 juin 1930.

Procès-verbal de la vingtième session, tenue à Genève du 9 au 27 juin 1931 (1).

voir également :

Procès-verbal de la vingt et unième session, tenue à Genève du 26 octobre au 13 novembre 1931, contenant le rapport spécial de la Commission au Conseil sur la proposition du Gouvernement britannique tendant à l'émancipation de l'Irak.

C. — COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Série A. — Recueil des Arrêts :

N° 2. — Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine (30 août 1924).

N° 5. — Affaire des concessions Mavrommatis à Jérusalem (26 mars 1925)).

(1) Les procès-verbaux indiqués de la Commission permanente des mandats sont ceux où furent examinés les rapports de la Puissance mandataire sur la Palestine.

- N° 11. — Affaire des concessions Mavrommatis à Jérusalem. Réadaptation (Compétence) (10 octobre 1927).
- Série B. — Recueil des Avis consultatifs :*
- N° 10. — Echange des populations grecques et turques (21 février 1925).
- Série C. — Actes et Documents relatifs aux Arrêts et aux Avis consultatifs de la Cour :*
- N° 5-I. — Documents relatifs à l'Arrêt N° 2.
- N° 7-II. — Documents relatifs à l'Arrêt N° 5.
- N° 13-III. — Documents relatifs à l'Arrêt N° 10.

VI. — PUBLICATIONS SIONISTES

- Mémorandum sur l'établissement en Palestine du Foyer national juif soumis par l'Organisation sioniste au Secrétaire général de la Société des Nations, pour information à la Commission permanente des mandats (octobre 1924).
- Mémoranda soumis par l'Organisation sioniste à la Commission permanente des mandats sur le développement du Foyer national juif (*Années 1925 à 1931*).
- Zionism during the War. A record of Zionist Political Activity 1914-1921.
- Palestine and Near East. Land Taxation in Palestine (Vol. II, N° 10-11, Tel-Aviv, juillet 1927).
- The Jewish National Fund (5662-5687). Report of the Head office of the Keren Kayemeth Leisrael (Jérusalem, 1927).
- Report of the Joint Palestine Survey Commission. Londres, 1928.
- Report of the experts submitted to the Joint Palestine Survey Commission (Londres 1928).
- Documents and essays on Jewish labour policy in Palestine (Tel-Aviv 1930).
- Jewish colonisation and the Fellah (The effect of Jewish land settlement in Palestine on the native rural population and on Agricultural development in general). M. Smelansky (Tel Aviv, 1930).
- Memorandum submitted to His Majesty's Government by the Jewish agency for Palestine (Londres, mai 1930).
- Memorandum on the « Report of the Commission on the Palestine Disturbances of August, 1929 ». Léonard Stein (Londres, mai 1930).
- The Palestine White Paper of October 1930, Mémorandum by Leonard Stein (Londres, novembre 1930).
- The Statistical basis of Sir John Hope Simpson's Report on Immigration, Land Settlement and Development in Palestine (Londres, mai 1931).

VII. — DIVERS

- Recueil des Cours de l'Académie de Droit international à La Haye :
Les mandats internationaux. Giulio Diena (Vol. IV, 1924, Paris).
Statut juridique actuel des Dominions britanniques dans le domaine du droit international. N. Baker (Vol. IV, 1927, Paris).))
La pratique des mandats internationaux. H. Rolin (Vol. IV, 1927, Paris).
Survey of International Affairs. The Islamic world since the Peace settlement. A. J. Toynbee (1925, vol. I, Londres, 1927).
Lettre du 13 février 1931 de M. Mac Donald au Dr. Weizmann, faisant suite au Livre blanc d'octobre 1930.
Statut organique des Etats du Levant sous mandat français, promulgué le 14 mai 1930.
Recueil des Actes diplomatiques intéressant les Etats du Levant sous mandat français (du 23 décembre 1920 au 1^{er} juin 1930 (Publication du Haut Commissariat de la République française en Syrie et au Liban, Paris, 1930).

INDEX

A

Accords secrets.

Mémoires échangés en mars 1915 entre les gouvernements russe, français et anglais	29
Pacte de Londres (conclu avec l'Italie) — avril 1915..	30
Accords interalliés de 1916	30- 31

Accord tripartite entre l'Empire britannique, la France et l'Italie, relatif à l'Anatolie.

Il reconnaît les intérêts spéciaux de ces Puissances.	
Difficultés d'application	51

Administration de la Palestine.

Ses relations avec le Mandataire	8 et 9
	189- 190

Agence arabe (Projet de formation d'une)..... 114 à 117

La proposition anglaise était une mesure de circonstance	115
Comparaison des attributions de l'Agence projetée avec celles de l'Agence juive	115 à 117
L'Agence arabe devait collaborer avec l'Agence juive en ce qui concerne les questions d'immigration.....	121

Agence juive.

L'organisation sioniste est reconnue comme étant l'Agence juive	101- 102
Elargissement de l'Agence juive	104
Organes de l'Agence	104- 105

Pouvoirs qui lui sont conférés	105- 106
L'Agence est reconnue comme service public....	107- 108
Pouvoirs consultatifs de l'Agence	109- 112
Elle ne peut participer au gouvernement	113- 114
Demande de l'Agence afin que soit augmentée la contribution du gouvernement au coût d'entretien des écoles juives	275- 276

Angora (Accords d').

Signés le 20 octobre 1921 entre les gouvernements français et turc, décidant notamment l'évacuation de la Cilicie	52
---	----

Antiquités.

Texte de l'article 21 du Mandat	292- 293
Etablissement d'un service des Antiquités	293
Liste des monuments et sites historiques	294

Arménie.

Le Conseil de la Société des Nations décline le mandat qui lui est offert sur ce territoire	46
Message du Sénat des Etats-Unis se prononçant contre l'acceptation du mandat sur l'Arménie	46- 47
Tentative d'établissement d'un foyer national arménien	94- 95

Aschkénazite (Communauté).

Pétitions adressées au gouvernement afin d'obtenir la reconnaissance d'un statut distinct	267
---	-----

Assemblée (de la Société des Nations).

Compétence générale de l'Assemblée pour toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société..	309
---	-----

<i>Audition des pétitionnaires</i>	316- 318
--	----------

Propositions de M. Rappard à ce sujet	317- 318
---	----------

Autonomie locale.

Double conséquence résultant de l'obligation qui incombe au Mandataire en vertu de l'article 3 du Mandat	261- 262
--	----------

Caractère complexe de la question	262
Réformes introduites par le Mandataire	263- 265

B*Beisan Land Agreement.*

Origine de la question	150
Critique de l'Organisation sioniste	151
Déclaration du Mandataire à ce sujet	152

C*Capitulations.*

Leurs origines	18 et s.
Traités conclus par la Turquie avec les Puissances	19- 20
Rétablissement projeté des Capitulations à la fin du Mandat	210- 211 et 341- 342

Chérif (de La Mecque).

Pourparlers et correspondance avec Sir Mac Mahon (juillet à octobre 1915)	31
Réserves générales du gouvernement britannique.....	33
Révolte de juillet 1916 contre le gouvernement jeune-turc	35

Chrétiens.

Autonomie qui leur était accordée sous l'ancien régime ottoman. De quelle façon elle se manifestait	262- 263
Organisation actuelle des communautés chrétiennes....	269

Colonial Office.

Il est chargé de la protection diplomatique des citoyens palestiniens se rendant en Grande Bretagne.....	252
---	-----

Commission permanente des mandats.

Elle ne fonctionne qu'en qualité d'instrument du Conseil	309
Conditions auxquelles la Commission permanente des mandats estime qu'il conviendrait de subordonner l'émancipation d'un territoire soumis au régime du Mandat	337 et s.

Commission internationale d'enquête.

Envoi en Syrie de la Commission	43
Examen du rapport de la Commission	54

Communautés religieuses.

Législation introduite par le Mandataire	267 et s.
Statut reconnu aux écoles des diverses communautés religieuses (voir <i>Chrétiens, Juifs, Musulmans</i>)..	274 à 276

Concessions.

Dispositions relatives aux concessions contenues dans le Mandat pour la Syrie (voir <i>Traité de Sèvres et Mavromatis</i>) .	289- 290
---	----------

Conseil (de la Société des Nations).

Résolution du Conseil sur la constitution des Mandats internationaux	57- 58
Il aurait dû donner son approbation à la proposition de formation d'Agence arabe, s'il y avait été donné suite	117
Résolution du Conseil relative au statut des habitants des territoires sous mandat	175- 176
Compétence générale du Conseil	306
Il doit examiner si la Puissance mandataire a fait un bon usage de ses pouvoirs	306- 307
La renonciation au Mandat ne saurait être valable que si elle est approuvée par le Conseil	332
Le droit de révocation que pourrait exercer le Conseil est la sanction de la mission de contrôle qui lui incombe	333

Conseil consultatif.

Le Haut Commissaire n'est pas lié par ses décisions..	192
---	-----

Conseil exécutif.

Rétablissement et pouvoirs	202
----------------------------------	-----

Conseil privé (Comité judiciaire du).

Appel du Conseil Suprême devant le Comité judiciaire	205- 206
Appel du Gouvernement de Palestine dans l'Affaire des Sources Urtas	256
Affaire Goralschwili et consorts	241

Conventions.

Conventions générales auxquelles la Grande-Bretagne a adhéré pour le compte de la Palestine	239- 240
Conventions internationales à maintenir lors de la cessation du mandat	343
(Voir <i>Extradition et Traités</i>).	

Cour permanente de Justice internationale.

Article 26 du Mandat	319
La compétence de la Cour n'est pas obligatoire..	319- 320
Des conditions qui doivent se trouver réunies pour que la Cour puisse être reconnue compétente.....	320 et s.
Différence entre l'article 26 du Mandat pour la Palestine et l'article 13 du mandat pour l'Est Africain.....	321

Cour Suprême.

Ses attributions	205- 206
------------------------	----------

D*Déclaration Balfour.*

Texte	72
Circonstances qui l'ont précédée	72
Approbation des Puissances	73
Réserve visant le statut des Juifs établis en dehors de la Palestine	77

Déclaration franco-britannique (du 2 novembre 1918) faite aux populations de Syrie et Mésopotamie

40

Défense de la Palestine.

Texte de l'article 17 du Mandat	217
L'Administration locale pourrait-elle accepter de prendre part à une guerre dans laquelle le Mandataire serait impliqué	218
Insuffisance des forces locales chargées de la défense de la Palestine	219- 220
Réorganisation de la police	221

Dépenses militaires.

Au début, l'Administration subvient entièrement à l'entretien des troupes chargées d'assurer la défense du territoire	227
---	-----

Participation de l'Administration de la Palestine aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine	227- 229
<i>Dette publique ottomane</i>	235- 236
Contribution du budget de la Palestine au service de l'ancienne Dette ottomane	235
Arrangement du gouvernement palestinien avec le Con- seil de la Dette (1928)	236
<i>Droits civils.</i>	
Réserve contenue dans la Déclaration Balfour	75
<i>Droits historiques.</i>	
Différence avec les liens et les intérêts historiques	89- 90
<i>Droits individuels.</i>	
Ce qu'ils comprennent	253

E

Egalité économique.

Du principe général d'égalité économique	282 et s.
L'application de ce principe intéresse directement les tierces Puissances et leurs nationaux	283- 284
Article 18 du Mandat sur la Palestine	284- 285
Précédents existant en cette matière	285
Examen de la clause imposant d'utiliser le produit de l'emprunt en achats dans le pays prêteur	287
A la fin du mandat, le nouvel Etat devra consentir, à titre transitoire, aux Etats membres de la Société des Nations, le traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité	343- 344

El Arisch.

Concession territoriale offerte aux Juifs en 1902 par le gouvernement britannique	68
--	----

Empire ottoman.

Les rivalités et les interventions des Puissances ..	15- 17
Problème du Khalifat	17

Emprunts, Avances et Placements.

Conséquences pouvant résulter au point de vue financier du caractère précaire du Mandat	229
Article 28 du Mandat	230
Projet de résolution du Conseil	231
<i>The Palestine and East Africa Loan</i> 1927	234
Projet de nouvel emprunt de £ 2.500.000 en 1930..	234- 235

Enquêtes sur place.

La Commission des Mandats priée de se rendre en corps en Palestine	318
---	-----

Enseignement.

Des fonctions que remplit le service d'instruction publi- que	273
Système d'instruction en vigueur sous l'Empire ottoman	273

Eretz Israël.

Désignation de la Palestine en langue hébraïque	278
Pétition des Arabes demandant à la Cour suprême d'en- joindre aux autorités de supprimer cette pratique sur les monnaies	278

Etats-Unis.

Attitude d'opposition à l'égard des accords secrets....	44
Note envoyée au Conseil	53
Les Etats-Unis auraient peut-être accepté un mandat en 1919 si on le leur avait demandé	54
Réponse du Conseil à la note américaine et négociations entre les gouvernements intéressés	55- 56
Accord avec la Grande-Bretagne étendant aux Etats- Unis et à leurs nationaux les droits dont peuvent bénéficier en Palestine les Membres de la Société des Nations et leurs nationaux	56- 283
Approbation des projets de mandat	56
Négociations avec le gouvernement britannique au sujet du régime des concessions en Palestine	156- 157
Demande au gouvernement britannique d'interdire toute discrimination en matière de concessions. Des raisons qui s'opposèrent à l'insertion dans le mandat palesti- nien d'une clause formelle à ce sujet	290- 291

Le Gouvernement des Etats-Unis devra être obligatoire- ment consulté avant la fin du Mandat.....	334
---	-----

Etrangers.

Compétence générale des tribunaux civils	211
Définition de l'étranger	212
Condition particulière de l'étranger	212- 213

Extradition.

Traités d'extradition conclus avec la Syrie et l'Egypte	240
Dispositions relatives à l'extradition	240- 241
Affaire Goralschwili (Demande d'extradition du gouver- nement turc)	240- 241

F

Faïçal (Emir).

Il est proclamé roi de Syrie à Damas	43- 44
Soulèvement contre les Français. La couronne de l'Irak est offerte à l'Emir Faïçal	44

Finances Publiques.

Obligation générale du Mandataire	224 et s. et 342
Autonomie financière de la Palestine	225- 226
Le territoire à émanciper doit disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pour- voir aux besoins normaux de l'Etat	339- 340

Fin du Mandat.

L'initiative de la Puissance mandataire est absolument nécessaire	334
Procédure à suivre en cas de cessation du Mandat	335
Conditions devant se trouver réunies avant qu'il puisse être mis fin au mandat	335- 346
Résolution de Conseil priant la Commission des Mandats d'étudier le problème de la cessation d'un mandat	336

Foyer national juif.

Ce qu'implique sa reconnaissance	93
--	----

Obligations résultant de la politique du foyer national juif	95- 96
Principes généraux qui se dégagent de la conception du foyer national juif	96- 98
Son objet n'est pas limité aux Juifs se trouvant en Palestine	97
Enumération des obligations du Mandataire résultant de la reconnaissance du Foyer national juif	99- 100
Examen des mesures prises par le mandataire afin de placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques de nature à permettre l'établissement d'un Foyer national juif	184- 187
Dans quel sens pourra se faire l'évolution du foyer national	186

Frontières de la Palestine.

Fixation des frontières de la Palestine	214-215
---	---------

H

Haïfa (Port de).

Des raisons pour lesquelles l'adjudication publique a été écartée pour la construction du port	288
Le pipe-line de Mossoul doit se terminer près de Haïfa, sur la côte de Palestine	339

Haut Commissaire.

Ses pouvoirs: a) en qualité de chef de l'administration	193- 194
b) en matière législative	194- 195
c) en matière judiciaire	195

Herzl (Dr.) (Voir Mouvement sioniste).

Huleh (Lac).

Concession accordée en 1924	152- 153
-----------------------------------	----------

I

Immigration.

Cette question touche à l'essence même du mandat et en fait apparaître le double caractère	118-119
--	---------

Interprétation de l'article 6	119- 120
Mouvement de l'immigration juive en Palestine	122
Rapports de l'immigration juive et du chômage arabe	124- 126
Diverses catégories d'immigrants	128- 131
Pouvoir consultatif de l'Agence juive en matière d'immigration	131- 132
<i>Intégrité territoriale (Garantie de l')</i>	213 et s.
L'intégrité territoriale n'est pas garantie par l'article 10 du Pacte	217
Cette garantie ne s'étend pas à de simples rectifications de frontières	216- 217
Avant d'être émancipé, il faut que le territoire précédemment sous mandat soit capable de maintenir son intégrité territoriale	338
<i>Irak.</i>	
Statut organique	4
Traité de Bagdad, 30 juin 1930	5- 335
Remise au Conseil du projet de mandat pour l'Irak	60
Examen des dispositions du projet de mandat pour l'Irak ..	61
Traité du 10 octobre 1922 entre la Grande-Bretagne et l'Irak	62
Nouveau traité du 16 décembre 1923 attribuant le vilayet de Mossoul à l'Irak	63
Traité de 1927. Ses difficultés d'application	63
Demande d'admission à la Société des Nations	64
L'article 5 du traité d'alliance a pour but d'assurer en toutes circonstances la sécurité des communications de l'Empire britannique	223
<i>Irak Petroleum Company.</i>	
Certaines stipulations de la convention passée entre le Haut Commissaire et cette Compagnie seraient incompatibles avec les termes du mandat et en particulier avec l'article 18	288- 289
<i>Italie.</i>	
Demande du Gouvernement italien concernant le mandat sur la Syrie	59- 60

J

Jours de fêtes.

- Reconnaissance des jours de fêtes des diverses communautés 280- 281
 D'un arrêté de la Municipalité de Tel-Aviv 280- 281

Judiciaire (Pouvoir).

- Des différents tribunaux établis en Palestine.. 204 et s.
 Garanties à exiger lors de la cessation du mandat..... 340

Juifs.

- Situation des Juifs dans l'Est de l'Europe 66
 Réglementation édictée en vue de l'organisation de la communauté juive en Palestine 269 et s.
 Organes ecclésiastiques et organes laïques 270- 273
 Admission des Juifs en Transjordanie. — Attitude d'hostilité du Gouvernement de Transjordanie à ce sujet
 329- 330

K

Kabbara (Concession de).

- A été la seule concession importante accordée aux Juifs.
 Examen de la question 149- 150

L

Langues officielles.

- Article 22 et règlement de 1920 sur l'emploi des langues officielles 276- 277
 Développement de la langue hébraïque 277
 Télégrammes rédigés en caractères hébraïques.. 279- 280

Lausanne (Traité de).

- Article 16. — Renonciation par la Turquie à tous droits sur les territoires situés au delà des frontières désignées au traité 52

- Article 35, permet aux Juifs de faire une déclaration en vue de l'obtention de la nationalité palestinienne 179
- Articles 46, 48, 51 et 59, relatifs à la répartition de l'ancienne Dette ottomane entre les Etats détachés de l'Empire ottoman 235- 236
- Article 30, reconnaît aux habitants des territoires détachés de la Turquie la nationalité de l'Etat auquel le territoire est transféré 243

Législatif (Pouvoir).

- Opposition arabe à la formation du Conseil législatif.. 197
- Elections de 1923 au Conseil législatif 197- 198
- Rétablissement du Conseil consultatif 199
- Relations avec le Haut Commissaire 200- 202

Législation.

- Loi applicable en Palestine 206

Lettre du premier Ministre au Dr Weizmann (13 février 1931).

- Décide d'établir une enquête et conteste les conclusions du Livre blanc de 1930 relatives au chômage arabe dans ses rapports avec l'immigration juive 126- 127
et 153- 154
- Principe énoncé en matière de travaux publics 160

Liberté de conscience.

- Texte de l'article 15, parag. I et de l'article 16..... 266
- Rapports de cette question avec celle de l'organisation des diverses communautés 266- 267
- (Voir *Communautés*).

Liens historiques.

- Reconnaissance des liens historiques contenue dans la Déclaration Balfour 88- 89
- Des conditions qui doivent se trouver réunies 90- 92
- (Voir *Droits historiques*).

Lieux Saints.

- Double aspect de la question 294

Maintien des droits existants. Article 13 du mandat	295
Projet d'article 14 et texte définitif	299- 301
Proposition du gouvernement britannique dans la lettre en réponse à la lettre du Cardinal Gasparri	301- 302
Memorandum du Colonial Office sur la Commission des Lieux Saints	302-304

Livre blanc de 1922.

L'immigration juive ne devra pas dépasser la capacité économique du pays d'absorber de nouveaux immi- grants	121
Les questions d'immigration seront portées devant un organisme permanent	121

Livre blanc de 1930.

Suspension de l'immigration	123
Il ne reste plus de terres libres pour l'installation de nou- veaux immigrants, sauf les terres en réserve de l'Agence juive	153

M

Mandats.

Nature juridique du mandat international.....	1- 2
Classification	2
Application du système du mandat à la Palestine, Syrie et Mésopotamie	44 et s.
Définition et modification par le Conseil des termes du mandat	307- 308
Interprétation du mandat et Cour permanente de Justice internationale	322 et s.
De quelle façon le mandat peut prendre fin....	331- 333

Mandat palestinien.

Caractère particulier du mandat palestinien	9 à 14
Obligations fondamentales du Mandataire	10
Le plan contenu à l'article 2 est-il en désaccord avec l'article 22 du Pacte ?	12- 13
Au point de vue financier, la situation de la Palestine, en raison des investissements de capitaux juifs est absolument unique	231- 232

- Discussion sur le point de savoir si une Puissance mandataire peut hypothéquer certains travaux publics en nantissement d'un emprunt 232- 234
(Voir Palestine).

Matériel (Achat de) par les administrations des territoires sous mandat *(Voir Egalité économique).*

Mavrommatis (Affaire des Concessions).

- Cette affaire donna l'occasion d'interpréter sous ses différents aspects l'article II du Mandat 160
 Des obligations internationales visées à l'article II dont le respect s'impose au Mandataire 162- 163
 Liens avec les concessions Rutenberg.... 163-167 et s.
 Ces concessions ont-elles reçu un commencement d'application ? 166
 La clause 29 de l'accord conclu en 1921 entre M. Rutenberg et le gouvernement britannique est contraire aux obligations internationales visées à l'article II du mandat 167- 168
 L'octroi des concessions constitue-t-il toujours un exercice des « pleins pouvoirs » visés à l'article II... 170 et s.

Mésopotamie (Voir Irak).

Mossoul.

- Rattachement du vilayet à l'Irak 53

- Mouvement pan-arabe* 77- 80
 Rôle du Chérif de la Mecque 79
 Progrès du mouvement 80

Mouvement sioniste.

- Il remonte aux premiers temps de la dispersion des Juifs 65
 Réunion du Congrès de Bâle (1897) 67
Society of Jews et Jewish Company, organes imaginés par Herzl, afin de traiter avec la Porte..... 67- 68

Mur des Lamentations.

- Exposé de la question 296
 Nomination d'une Commission internationale d'enquête.
 Décision du Conseil à ce sujet 297- 298
 Rapport de la Commission d'enquête 299
(Voir Lieux Saints).

Musulmans.

Administration de la Communauté musulmane et Conseil suprême musulman	268- 269
--	----------

N*Nation.*

Définition	81- 82
------------------	--------

National.

Différence de ce mot avec « sujet », « ressortissant », « citoyen »	87- 88
--	--------

Nationalité.

Examen de l'article 7 du mandat	176- 177
Disposition de l'Ordre en Conseil de 1925 sur la natio- nalité palestinienne	246- 250
Différence à cet égard de la loi palestinienne et de la loi anglaise	249
Des conflits de juridiction pouvant s'élever sur des ques- tions de nationalité	250

Nationalités (Principes des).

Des conditions nécessaires pour qu'une communauté puisse être reconnue comme nationale	83- 84
Son application au peuple juif	84 et s.
Conceptions admises dans l'Europe orientale et en Occident	85- 87

Naturalisation.

Conditions exigées en vue de la naturalisation	180
Pouvoirs du Haut Commissaire	180- 182
Des certificats provisoires de nationalité palestinienne accordés lors des élections de 1923	180- 181
Retrait du certificat de naturalisation	182
La loi n'établit aucune distinction à cet égard entre le Juif admis en Palestine et tout autre étranger ..	182- 183

O

Occupation militaire.

Division en zones des territoires occupés.....	41- 42
Relève des troupes anglaises par des troupes françaises dans les zones bleues et A de l'accord Sykes-Picot	42

Ordre public.

Création d'un corps spécial de gendarmerie après les troubles de 1922	219
Craintes des sionistes au sujet de la réduction des forces de police	220
Troubles d'août 1929	220- 221
<i>Collective punishment ordinance</i> et Loi sur les délits de sédition	221- 222

Organisation sioniste.

Négociations avec la Grande-Bretagne ayant précédé la déclaration Balfour	70- 71
Organes	102
(Voir <i>Agence juive</i>)	

Ouganda (Territoire de l').

Offre faite aux sionistes	68- 69
et	84- 85

P

Palestine.

Influence des Puissances en Palestine avant 1914	20- 21
Position privilégiée de la France	21
Limites et superficie	23
Relief, climat	24, 25 et 27
Historique	25- 26
Population	27
Religions	27- 28
La Palestine était-elle comprise dans les promesses faites au Chérif de la Mecque. Exposé de la thèse arabe.	
Réfutation	33- 34

Administration internationale établie en Palestine en vertu des accords Sykes-Picot	37
De la difficulté d'appliquer à la Palestine un régime de souveraineté indivise	41

Passage (Droit de).

Ce droit est établi au profit du Mandataire afin d'assurer le maintien de l'ordre et le respect de l'intégrité territoriale	223
---	-----

Pétitions.

Les memoranda de l'Organisation sioniste sont rangés dans la catégorie des pétitions	311
Procédure adoptée en matière de pétitions.....	313- 314
Des pétitions qui sont considérées comme irrecevables	315

Peuple juif.

Le peuple juif possède-t-il les principales caractéristiques d'une nation ?.....	84
Ce qu'implique pour le peuple juif la théorie des liens historiques avec la Palestine	90 et s.
L'Agence juive représente le peuple Juif tout entier	108- 109
(Voir <i>Foyer national juif</i>).	

Préférence impériale.

La Palestine ne peut bénéficier de la <i>préférence impériale</i> sous condition de réciprocité	285
---	-----

Propriété.

Son fondement juridique dans les pays arabes	133
--	-----

Protection diplomatique.

Obligation du Mandataire	251- 252
Condition des ressortissants de la Palestine se trouvant dans le pays du Mandataire	252- 253

R

Rapports.

Différence entre « rapports » et « pétitions ».....	310-311
---	---------

Ils constituent pour la Commission permanente des mandats
une source de documentation extrêmement précieuse 312
Questionnaire de la Commission des mandats 312- 313

Ratification du mandat (pour la Palestine et la Syrie)..... 60

Rothschild (Baron Edmond de).

Premières colonies fondées en Palestine 69- 70

Rutenberg (*Concessions*).

(*Voir Mavrommatis*).

S

San-Remo (*Conférence de*).

Répartition territoriale des Mandats 48
Le vilayet de Mossoul est rattaché à l'Irak 48
Convention entre la Grande-Bretagne et la France sur le
pétrole de Mossoul 48

Sèvres (*Traité de*).

Texte des articles 94 à 97 relatifs à la Palestine, la Syrie
et la Mésopotamie 50- 51
Article 311, visant le règlement des concessions dans
les territoires détachés de la Turquie et son remplace-
ment par le Protocole XII de Lausanne..... 161- 167
Article 129, prévoit que les Juifs se trouvant en Palestine
acquerront immédiatement la nationalité palestinienne 178
Article 241, relatif à l'ancienne Dette ottomane..... 235
Article 123, avis consultatif de la Cour sur l'interpréta-
tion du terme « établi » contenu à cet article.. 244- 245
Article 421, dispositions relatives aux antiquités, repro-
duites dans l'article 21 du mandat pour la Palestine 292

Services et Travaux Publics.

Participation de l'Agence juive en vue de développer
les ressources naturelles du pays 112-113

Sykes-Picot (*Accords*).

Texte des accords du 9 mars 1916 36- 37
Le gouvernement russe ratifie ces accords 38

Incompatibilité avec les accords conclus entre la Grande-Bretagne et le Chérif de La Mecque. Discussion	39
Des raisons pour lesquelles ces accords ne purent être appliqués	39- 43

Syrie.

Pouvoirs d'administration du Mandataire	6
Loi constitutionnelle votée en 1930	6
Les accords de 1915 donnent à la France la côte littorale de la Syrie	30
Les parties de la Syrie à l'ouest des district de Damas, Homs, Hamah et Alep doivent être exclues des frontières du futur empire arabe	32
La Syrie est exclue des promesses faites au Chérif de La Mecque	33
Déclaration franco-britannique du 2 novembre 1918 au peuple de Syrie	40
Relève des troupes anglaises par des troupes françaises en Syrie	42
Accord douanier avec la Palestine	291- 292
Projet de traité avec la Puissance mandataire	345

Saint-Jean-de-Maurienne (Accord interallié de).

L'Italie adhère sous certaines conditions aux accords Sykes-Picot	38
---	----

T

Tarif douanier.

Le Mandataire a toute liberté d'action à cet égard	286
L'égalité de droit n'entraîne pas invariablement l'égalité de fait	286

Terres.

Leur classification dans les pays arabes	134
--	-----

Terres d'Etat.

Droits de la Puissance mandataire sur les terres d'Etat	135
Législation relative aux terres <i>Mahlul</i> et <i>Mewat</i>	144- 145
<i>Land Settlement Ordinance</i> , 1930	145- 147

L'organisation sioniste se trouve dans une position défavorable pour prendre l'initiative en cette matière 148

Terres privées.

Interdiction de toute transaction foncière 135
 Conditions requises en vue du transfert des terres 135 et s.
 Protection des locataires en cours de bail 137- 139
 Examen de la question des Arabes évincés à la suite d'achat de terres par les Juifs 139- 140

Traités.

Les traités et conventions du Mandataire ne s'appliquent pas de plein droit à la Palestine 236
 Différence de régime existant à ce sujet entre les territoires sous mandat et les colonies 237
 Traités et conventions conclus directement par la Palestine 238
 Traités et conventions auxquels la Palestine a adhéré par l'entremise de la Puissance mandataire 239 et s.
 Traités de commerce conclus entre la Grande-Bretagne et d'autres Etats 243
 (Voir *Extradition*).

Transjordanie.

Rattachement à l'administration britannique..... 44
 Etablissement d'un régime d'administration directe 215- 216
 Fixation de la frontière avec la Palestine 216
 Facilités accordées par le traité de 1928 en vue du mouvement des forces britanniques 223
 Situation particulière de la Transjordanie et article 25 326- 327
 Déclaration du Haut Commissaire en vue de la reconnaissance d'un gouvernement constitutionnel en Transjordanie 327
 Traité conclu en 1928 entre la Grande-Bretagne et l'Emir 328
 Les stipulations de ce traité ne sont pas incompatibles avec les termes du mandat 328- 329

Travail.

Absence de toute législation du travail dans l'ancien droit ottoman 258- 259

Conditions du travail	259- 260
Protection de certaines industries ou entreprises	260
Mesures de prévoyance et d'assistance sociale	260- 261

Travaux publics et Concessions.

Attributions de l'Administration à cet égard.....	156
Situation particulière de la Palestine	156- 157
Interprétation de l'article II du Mandat	157- 158
Faible participation des Juifs aux travaux publics....	159

Tribunaux.

Tribunaux fonciers et tribunaux de tribus.....	207
Tribunaux religieux. Compétence-loi applicable...	207 et s.

U

Urtas (Affaire des Sources).

Exposé de l'affaire	254
Pétition à la Haute Cour de Justice; examen de l'Arrêt prononcé par la Cour	255- 256
Appel devant le Comité judiciaire du Conseil privé	256- 258

V

Versailles (Traité de).

Les articles 118 et 119 contiennent la renonciation par l'Allemagne à tous ses droits et titres sur ses posses- sions d'outre-mer	49
Article 127. — Les habitants des anciennes possessions allemandes auront droit à la protection diplomatique du gouvernement qui exercera l'autorité sur ces terri- toires	251

W

War Office.

L'Administration de la Palestine transférée en 1922 du War Office au Ministère de l'Air	219
--	-----

Wilson (Douzième point du Président).

Il affirme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour les parties détachées de l'Empire ottoman.....	35
---	----

